

Fabiana de Menezes Soares

PRODUÇÃO DO DIREITO E CONHECIMENTO DA LEI À LUZ  
DA PARTICIPAÇÃO POPULAR E SOB O IMPACTO DA  
TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

ham 34 S676p 2002

utor: Soares, Fabiana de Menezes.

ítulo: Produção do direito e conhecimen



40690201

Ac. 412883

Belo Horizonte

Instituto de Direito da UFPA

2002



Fabiana de Menezes Soares

04  
8676P  
2002

**PRODUÇÃO DO DIREITO E CONHECIMENTO DA LEI A LUZ DA  
PARTICIPAÇÃO POPULAR E SOB O IMPACTO DA TECNOLOGIA  
DA INFORMAÇÃO**

Tese apresentada ao curso de Doutorado da Faculdade  
de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais como  
requisito parcial à obtenção do título de doutor em Direito.

Área de concentração: Filosofia do Direito

Orientador: Prof. Joaquim Carlos Salgado

Belo Horizonte

Faculdade de Direito da UFMG

2002

**U.F.M.G. - BIBLIOTECA UNIVERSITÁRIA**



40690201

**MG - BIBLIOTECA CENTRAL**  
MEMÓRIA UFPA

**Ficha catalográfica preparada pela Seção de Catalogação e  
Classificação da Biblioteca Central da UFV**

T

S676p  
2002

Soares, Fabiana de Menezes, 1969-

· Produção do direito e conhecimento da lei a luz da participação popular e sob o impacto da tecnologia da informação / Fabiana de Menezes Soares. – Belo Horizonte : UFMG, 2002.

342p. : il.

Orientador: Joaquim Carlos Salgado

Tese (doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito.

1. Direito - Filosofia. 2. Leis - Elaboração. 3. Análise do discurso. 4. Participação política. 5. Sistemas de recuperação da informação - Direito. 6. Informática jurídica. I. Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de Direito. II. Título.

CDD 19.ed. 340.1

CDD 20.ed. 340.1

Tese defendida e aprovada, em 06 de março de 2002, pela Banca Examinadora constituída pelos professores:



---

Prof. Dr. Joaquim Carlos Sálgado



---

Prof. Dr. Tércio Sampaio Ferraz Júnior



---

Prof. Dr. Washington Peluso Albino de Souza



---

Prof. Dr. Mauricio Godinho Delgado



---

Profa. Dr. Monica Sette Lopes



---

Prof. Dr. Arthur José de Almeida Diniz (suplente)

A Banca Examinadora considerou a  
indicada aprovada com média final igual a  
dez.

ii

Belo Horizonte, 06 de março de 2002

UFMG - BIBLIOTECA GERAL  
MEMORIA 1000

Doutorado realizado parcialmente com recursos CAPES(PADCT/Universidade Federal de Viçosa e PDEE/Universidade Federal de Minas Gerais junto à Università degli studi di Genova-Sezione di Diritto Costituzionale- Dottorato di Ricerca *"Metodi e tecniche della formazione e della valutazione delle leggi"*

*"Numa folha qualquer eu desenho um sol amarelo  
e com cinco ou seis retas é fácil fazer um castelo.  
Corro o lápis em torno da mão e me dou uma luva  
e se faço chover, com dois riscos tenho um guarda-chuva*

*Se um pinguinho de tinta  
cai num pedacinho azul do papel  
num instante imagino uma  
linda gaivota a voar no céu..."  
(Toquinho - Aquarela)*

Aos passarinhos,  
Charbel e Sofia, *ad aeternum.*

## AGRADECIMENTO

*"Pero levántate,  
tú, levántate,  
pero conmigo levántate  
y salgamos reunidos  
a luchar cuerpo a cuerpo  
contra las telereñas del malvado,  
contra el sistema que reparte el hombre,  
contra la organización de la miseria."*

(Pablo Neruda)

Escrever esta tese foi condensar em papel a minha vida. Não aquela demarcada no interregno 1997 a 2001, mas, sobretudo, a que revela o resultado e o processo de interação com inúmeros emissores/ouvintes/emissores que de alguma forma contribuíram para a minha visão de mundo e para a minha *phronésis* cotidiana como pessoa, e na minha dimensão cidadã.

Algumas pessoas permanecem e por suas ações serenam-me num mundo onde a lógica do consumo lança seus tentáculos nas relações humanas, outras foram agregadas e mostram que o movimento é típico da vida, mas todos compuseram e compõem o mosaico das minhas crenças, dúvidas, erros, acertos, buscas, achados, perdas e do aprendizado mesmo quando me sentia pronta.



O Prof. Dr. Joaquim Carlos Salgado, meu orientador de tese, brindou-me, desde a iniciação científica, com sua argúcia, rigor e disponibilidade acadêmica, diria espiritual que conduziu-me ao magistério superior, se não fosse por ele, este trabalho e muitos outros não existiriam. Sou-lhe profundamente grata.

Aos meus mestres, agradeço nas pessoas do Prof. Paulo Neves de Carvalho, Prof. Walter Veado, Prof. Aroldo Plínio Gonçalves que de modos diversos transmitiram-me o espírito crítico e o amor ao debate.

Agradeço à sinceridade e ao verdadeiro exercício didático próprios da Prof.<sup>a</sup> Marinella Machado Araújo e Prof.<sup>a</sup> Tereza Cristina Mafra com as quais discuti sob várias perspectivas diversos temas e tantos outros que fazem a “vida como ela é”.

À Prof.<sup>a</sup> Sylvia Maria Machado Vendramini, agradeço o exemplo de lealdade, e solidariedade que só os espíritos realmente livres possuem.

Sinto-me devedora de Angela Bevere e família pela acolhida “angelical” e alegria dentro ou fora da Sezione di Diritto Costituzionale do Departamento de Direito Público e Processual – DIPU, na Universidade de Genova, Itália. De modo especial, um *grazie mille* às minhas colegas do Doutorado e assistentes do Instituto de Constitucional: Simonetta Ronco, Antonella Montano, Elena Bassoli, Cinzia Borgia; ao Fábio Tirio e às maravilhosas discussões que me foram apresentadas por Laura Olivieri. Meu sincero obrigado ao Professor Gianpaolo Parodi pelas críticas e sugestões, apesar da pouca simpatia sobre o tema da participação popular.

Agradeço imensamente ao Prof. Pasquale Costanzo, titular de Direito Constitucional na Universidade de Genova e meu orientador no PDEE/Capes, de quem o saber e o exemplo acadêmico não têm fronteiras, permitindo que o Instituto di

Diritto Costituzionale (hoje seção do Departamento di Diritto Publico e processuale) se transformasse na minha universidade do além-mar.

Não posso deixar de mencionar a enorme ajuda da Dr.<sup>a</sup> Sônia Minetto nas minhas pesquisas de doutrina, lei e jurisprudência junto a Biblioteca “Emílio Bensa”, bem como ao Dr. Paolo Mazza, Diretor do Serviço de Estudos Parlamentares da Câmara dos Deputados. Do staff da UFMG, o meu obrigado se faz nas pessoas de Maria Luiza, Diretora da Biblioteca, à Sueli e Ruth no expediente da Secretaria da Pós-Graduação, à Rosali Diniz.

Na Universidade Federal de Viçosa agradeço aos meus colegas do Departamento de Direito pelo apoio antes, durante e depois do PDEE/Itália de modo particular à Prof.<sup>a</sup> Iacyr Aguilar Vieira e ao Prof. Daniel Amin Ferraz com os quais vivenciei as vicissitudes em circular pelas estradas de Minas como pós-graduanda e professora.

Ao Prof. Evaldo Ferreira Vilela, Reitor da Universidade Federal de Viçosa pela convicção de que o diálogo entre as ciências é insito à idéia de uma universidade plena, bem como por ter-me permitido realizar como consultora, muitas das idéias aqui expostas.

Agradeço também àqueles que colaboraram, cada qual a seu modo, para a conclusão do meu doutorado: Prof.<sup>a</sup> Maria Cristina Pimentel Campos, Prof.<sup>a</sup> Magdala Alencar, Prof. Marco Túlio D. das Neves, Prof. Marcelo Vilela, Prof.<sup>a</sup> Laura Cançado Ribeiro; à Graça Freitas pela seriedade na digitação nem sempre fácil e à Ângela Nacif por transformar meus conceitos em representações gráficas (diagramas e afins)

Os Professores José Luiz Braga (Dept. de Informática) e Maria Carmem Ayres (Depto. de Letras) compartilharam suas fontes e seu conhecimento com

elevado espírito acadêmico, a eles minha gratidão e o "compromisso multidisciplinar".

Pela capacidade em transformar as piores tempestades em brisas de verão, típicas de quem é testemunha de fé, sobretudo àquelas típicas do exercício simultâneo de vários papéis (sobretudo o de mãe) agradeço imensamente à minha mãe Guiomar de Menezes e às minhas tias avós: Maria de Lourdes, Maria Luisa, Maria do Carmo e Edith Soares, pela *recta ratio*, ao meu pai, Vicente Soares.

As "condições de conhecimento" do meu doutorado não teriam existido sem a participação da doce Cida (pela serenidade em saber que Chârbel e Sofia estariam bem) e ao espírito para "pro que der e vier" de Beth Candeias Cavalcanti, Valéria Minin, à vovó Lela Jamim e Renata Daguer.

Um agradecimento profundo e especial ao Charbel, à Sofia, aos quais dedico este trabalho, que lhes roubou, muitas vezes, a minha companhia, mas que testemunha o profundo amor que lhes devoto e sobretudo a crença na solidariedade como veículo rumo a um mundo melhor

Ao Juninho, a minha sempiterna gratidão, pela mão amiga na Itália e no Brasil.

## PREMISSA

Este trabalho não tem a pretensão de esgotar o tema da participação popular na formação da lei nem diminuir a importância das condições para sua efetivação, relativas à formação para o exercício da cidadania tendo em vista uma real aproximação entre lei e cidadão e da singular importância da publicidade no quadro do exercício da soberania

Isto implica na tomada de consciência dos operadores jurídicos acerca de sua responsabilidade pelo respeito à Constituição e como agentes de transformação social rumo ao exercício diuturno rumo à concretização de direitos fundamentais. No plano concreto de atuação exige na formulação fenomenológica jurídica, a inclusão daqueles identificados como "marginais" e hodiernamente como "excluídos"; bem como, um Estado que guarde a Constituição efetivando o princípio de publicidade, desenvolvendo mecanismos para o acesso e decodificação de informações de interesse dos cidadãos, da comunidade.

O diálogo com as outras áreas foi o caminho metodológico escolhido para situar, historicamente, um fenômeno complexo cujas implicações tem no direito uma

das suas conseqüências. A escolha deste tema obedeceu ao imperativo de uma angústia acerca das prioridades da ação política de um país em vias de desenvolvimento inserido na onda globalizante cujas regras tendem a privilegiar valores econômicos dos países ricos em detrimento da vida humana plena nos países pobres.

Desenvolvemos esta tese dentro daquela moldura multidisciplinar que permitiu também a antevisão de alguns aspectos lingüísticos, de análise do discurso, e do fenômeno hodierno da tecnologia da informação; de um modo, em geral, ainda incipientes na literatura jurídica nacional, mediante o método heurístico de indagação e reflexão. Somado ao método, introduzimos alguns elementos de documentação jurídica, pouco usuais nos trabalhos jurídicos, porém de grande valia para a definição do cenário histórico da cultura jurídica.

Não obstante o nosso esforço de reflexão, do posicionamento das dúvidas orientador da articulação lógica evidenciada na análise dos assuntos tratados em cada um dos capítulos, além do fato da questão ser tratada além da dogmática jurídica, à luz da investigação da teoria da justiça e da criação do direito (o que nos remete às investigações da teoria do direito/doutrina da legislação) somos conscientes que a Filosofia do Direito também exige um tipo de discernimento que só os anos de vivência podem trazer.

Assim sendo, este trabalho é a diretriz do nosso projeto de vida acadêmica nos próximos anos.

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho que pretendemos desenvolver começou a ser esboçado quando do nosso Mestrado em Direito Administrativo na UFMG, ao abordarmos a problemática da participação popular dentro da Administração Pública. Cumpre ressaltar que o fenômeno da participação popular no Estado não é seara exclusiva do Direito, e por isso não pode ser tratado como um objeto exclusivamente jurídico, de existência detectada somente dentro de uma moldura normativa.

Não obstante este ponto de partida, os seus efeitos, vale dizer as conseqüências do exercício da participação, o modo do mesmo, estes sim interessam ao Direito. Na medida em que processam mudanças na formação da vontade do Estado, seja no plano de um juízo de aplicação da norma (como o que foi trabalhado na dissertação de mestrado) ou no plano de justificação, com a criação normativa, notadamente leis.

Permanecendo na mesma linha de pesquisa, o objetivo foi mudado no sentido de demonstrar que a escolha do conteúdo normativo, tendo em vista de sua mais ampla e fundada legitimação, não pode ser monopólio exclusivo da representação parlamentar, particularmente depois das transformações institucionais produzidas após a Segunda Guerra Mundial.

As transformações induzidas pelo processo tecnológico permitem e prometem, hoje uma reconstrução do sentido e da possibilidade do exercício direto da soberania no plano concreto, uma vez que a clássica representação política não é mais a única via capaz de produzir normas nas quais os destinatários sejam o

Estado e os cidadãos no momento em que visíveis demonstrações de desinteresse no plano eleitoral (abstenções e votos nulos) parecem demonstrar que a relação de confiança entre representantes e representados está profundamente corroída.

Os resultados da pesquisa realizada no mestrado sobre a aceitação popular das administrações públicas que escolheram um modelo participativo (independente dos partidos políticos de referência) demonstraram suficientemente que a aliança entre poder público e povo não é uma ameaça, mas causa de reforçamento do Estado.

Como é notório, porém, uma similar participação é prevista não só no plano administrativo, mas também naquele de sua própria participação (procedimento legislativo). Contudo, a doutrina não tem se ocupado do tema, que reclama uma reflexão no próprio sentido histórico do estado democrático de direito diante da difusão do sistema de fontes, da descentralização de poder verificada nos países de democracia consolidada e da tensão e reclames por maior interlocução com o aparato estatal presentes no processo de democratização de países em vias de desenvolvimento.

No caso brasileiro, a falta de normas procedimentais que permitam uma autêntica participação popular vinculante, com a efetivação de um verdadeiro e próprio direito subjetivo de participação constitucionalmente protegido, abandona o exercício da democracia direta a discricionariedade dos parlamentares e a boa disposição de alguns desses.

No mais, o crescimento dos grupos de pressão parlamentar (*lobbies*) pode ser vista também como um sintoma da falta de canais adequados de comunicação entre o legislador e os cidadãos, o que leva a indagações centradas no dever do estado de dar a conhecer o direito vigente aos cidadãos.

A produção normativa concebida como um fenômeno comunicativo exigiu uma reflexão sob a perspectiva da inclusão do cidadão na construção da norma e da violência da palavra e do paradigma da tecnologia da informação cujo uso pode interferir para otimizar, mas também aniquilar a liberdade e a igualdade.

Assim, toda a pesquisa se desenvolve no sentido de apurar, criticamente, quais são as respostas jurídicas mais racionais às questões postas pelo complexo fenômeno da participação popular. Para tal, além do aprofundamento em temas referentes à análise do discurso, retórica e argumentação, com vistas a elucidar questões atinentes à escolha ou à decisão acerca dos signos e sentido das normas jurídicas do tipo lei.

Foi exatamente esta perspectiva a definida como próxima etapa de aprofundamento nos estudos de pós-graduação, ou seja, a participação popular na formação da lei. O exercício popular de um poder que pertence ao povo é sem dúvida capaz de realizar uma aproximação e bem como de criar uma condição de identificação entre estado e cidadão, dada que a dimensão da cidadania não coincide só com a capacidade eleitoral ativa e passiva e considerando que a representação política não exige necessariamente a abdicação da decisão política do cidadão em favor do estado.

Ademais, uma transferência total do exercício da soberania significaria não um estado fundado sobre a soberania popular, mas sobre a soberania dos representantes. Uma concepção deste nível criaria uma inversão no grau atual da democracia, colocando em primeiro lugar não quem tem a titularidade do poder, além de um evidente contra-senso lógico porque quem tem a titularidade do poder só pode legitimar os representantes, mas não exercitar diretamente o referido poder.



A positivação na Constituição Federal de um direito fundamental a participação política é a base do reconhecimento de uma série de institutos desenvolvidos a promover e consentir o exercício direto da soberania popular. Mas a previsão da participação política através do referendo, plebiscito e iniciativa popular não foi até agora posta no centro da necessária e séria atenção, não obstante a formulação de numerosos projetos e do desenvolvimento de um debate geral, aparentemente findo com a edição da lei regulamentadora do exercício direto da soberania. Daí a necessidade do aprofundamento do tema sobre a matéria de processo legislativo, de técnica legislativa e da utilização do arsenal informático a serviço de uma lei de melhor qualidade.

Deste modo, duas vertentes básicas (com os seus posteriores desdobramentos) nortearam toda a investigação: a primeira, refere-se aos instrumentos da democracia direta (iniciativa popular, referendo, plebiscito), a possibilidade fática de sua consecução com o advento da revolução informática, somadas ao estudo das normas mínimas de procedimento legislativo capazes de efetivamente assegurá-los; a segunda trata do impacto de certos conceitos da teoria geral do direito em face da construção normativa participativa: presunção de conhecimento da lei ( validade, eficácia, vigor) e o princípio da publicidade.

A existência de normas claras e coerentes com o princípio diretivo de participação da Constituição, em sede de produção do direito representa assim condição de efetividade da participação, considerando que a sua falta, assim como a presença de normas que a obste, é a origem a baixa utilização dos instrumentos de democracia direta evidenciada nos dados estatísticos.

De resto, só estendendo a iniciativa também aos cidadãos e não só aos vários órgãos constitucionais, o plebiscito/referendo poderá alargar todo o seu

valor democrático. Diante da nossa realidade federativa, a possibilidade de surgirem conflitos legislativos entre os dois níveis de competência impõe-se delimitar acuradamente o âmbito da participação em nível federal, para não correr o risco de invadir as competências dos Estados membros e também dos municípios os quais podem legislar sobre qualquer objeto de interesse local.

Os projetos de lei apresentados foram pouco abrangentes restringindo o âmbito de tal participação, contrariando o sentido constitucional, que a torna praticamente simbólica o que suscita problemas de constitucionalidade.

A investigação da primeira vertente compreende, assim, a análise da participação popular dentro de uma sociedade na qual a informação veiculada via meios telemáticos é cada vez mais comum, tornando-se mesmo essencial.

A revolução tecnológica proveniente da construção de bancos de dados disponibilizados, sobretudo via internet permitiu e acelerou a obtenção de uma miríade de informações das mais variadas fontes concretizando um rápido acesso ao conhecimento e também a variados serviços ligados às funções típicas do estado, com uma variante fundamental: o mundo virtual realiza a onisciência. O impacto desta sociedade "conectada" realizou façanhas dantes inimagináveis, o que torna possível pensar os instrumentos de participação popular, de democracia direta dentro de uma chave de viabilidade tecnológica considerando um novo modelo de democracia e de exercício de poder dentro do Estado de Direito.

Porém, o arsenal tecnológico não é de *per si* capaz de efetivar uma verdadeira participação popular que venha a acrescentar uma maior legitimação ao regime representativo que assinala uma necessidade de revitalização. Entretanto a participação popular compreendida dentro de uma matriz da liberdade evoca a

dimensão do papel da informação no momento da escolha e do juízo crítico que ela encerra.

O estudo do *modo de se fazer leis*, da avaliação e projeção legislativas, das novas concepções acerca do "bem legiferar", das técnicas de construção do texto normativo (*drafting*) no seu aspecto formal e substancial, incluindo o chamado exame de *fattibilità* (que verifica o custo e oportunidade de edição de dada norma) são fundamentais para um acertado posicionamento do tema dentro das aplicações da tecnologia da informação em face de uma concepção sistêmica do ordenamento jurídico .

Aliás, a preocupação com a produção do direito se justifica não só como um problema de política legislativa, mas sobretudo como um problema de coerência do sistema, sendo assim não se pode concebê-la como uma questão metajurídica.

A teoria do procedimento, no que se refere ao papel do contraditório no Estado democrático de direito colocou em evidência que o relativo princípio não é exclusivo do processo jurisdicional, seja pela atração que os modelos processuais têm em outros âmbitos do Direito, seja sobretudo porque esse se revela condizente aos princípios constitucionais sobre a proteção e desenvolvimento da pessoa humana, da liberdade e da igualdade.

Através desta via podem ser formulados os critérios de fundo concernentes a formação das normas através dos instrumentos de democracia direta de modo a efetivar o exercício direito de soberania . Antes de mais nada, a instituição de um processo legislativo diferenciado no qual seja garantido o exame do projeto de lei dentro de prazos preestabelecidos, então a previsão da participação de representantes, previsão da participação de representantes dos cidadãos nas

discussões do projeto na fase de comissão; introdução da proibição de rejeitar o projeto por erros causados pelo não perfeito conhecimento de técnica legislativa; instituição de órgãos, repartições e serviços junto às casas legislativas com competência de informações e consulta a favor dos cidadãos e enfim ampla divulgação do projeto e dos trabalhos preparatórios em publicações oficiais como o Diário Oficial e através da *mass-media* e das redes telemáticas.

A segunda vertente propõe-se a refletir sobre o discurso normativo dentro de uma perspectiva pragmática. Como a construção normativa, como expressão também da linguagem do direito pode tornar as normas mais próximas do cidadão otimizando os seus efeitos através do conhecimento compatível com o avanço tecnológico da sociedade?

Quais relações necessárias podem ser aferidas entre a validade, eficácia (em todos os sentidos) e vigor? Como a participação popular guiada pelos pressupostos da Ciência da Legislação poderia atuar na produção da norma participada que concretize os princípios constitucionais estruturantes?

A questão crucial emergente desta "problemática cognoscitiva" refere-se à existência de uma obrigação do Estado de disponibilizar os instrumentos de tal "conhecibilidade" de modo que o cidadão possa exercer os seus direitos e conhecer os seus deveres, será necessária a sua positivação como *lege ferenda*?

A problemática do conhecimento exige ainda que seja discutida a questão do "conhecimento prévio" da norma originada no interior dos processos participativos através de formas de "publicidade cognoscitiva", e assim favorecer não só a iniciativa, mas também a intervenção da parte de qualquer interessado no procedimento formativo da norma, sendo efetivo o seu conhecimento do seu conteúdo.

É nesta perspectiva que se assenta a indagação acerca do papel dos meios informáticos no conhecimento das normas. É indubitável que a publicação no Diário Oficial é condição de existência e eficiência das normas, é entretanto sabido como o instituto não assegura o necessário (em termos de presunção jurídica) conhecimento das mesmas normas. Mas o conhecimento efetivo o quanto menos a conhecibilidade real das normas ocupa um posto importante na problemática aqui tratada.

No que se refere, enfim, às censuras postas à democracia direta e motivadas sobretudo do risco que essa comportaria ao sistema representativo, ao livre mandato parlamentar e a segurança das instituições, basta considerar que as mesmas críticas foram feitas em ocasião do alargamento da representação política às camadas populares ou à introdução do sufrágio universal, incluindo os pobres, os analfabetos e as mulheres.

Certamente, a democracia é um "regime de risco" e o seu sentido é progressivamente ampliado na história. Ora, numa época de comunicação global, na qual os instrumentos informáticos permitem o acesso rápido a toda sorte de informações não é mais possível crer em um legislador onisciente, principalmente porque velhas necessidades humanas persistem diante de um estado de direito em transformação.

Uma lei de boa qualidade e que tenha condições de realizar materialmente os fins da república ao mesmo tempo em que esteja "próxima" não só do operador jurídico mas também do homem médio estará apta a operacionalizar o acesso à justiça.



## SUMÁRIO

	Página
AGRADECIMENTO .....	ix
PREMISSA .....	xiii
INTRODUÇÃO .....	xv
1. A CONSTRUÇÃO DO DISCURSO NORMATIVO: A DIALÉTICA NA ESCOLHA DO CONTEÚDO DA LEI .....	1
1.1. A participação popular como fenômeno lingüístico-semiótico .....	2
1.1.1. A interação das unidades básicas do discurso na ação comunicativa participativa .....	10
1.2. O processo comunicativo da participação popular como superação da "ausência" do cidadão no discurso .....	13
1.2.1. Diagrama do funtor participativo do direito .....	16
1.3. As representações sociais no discurso normativo: mundo da vida e dever ser.....	20
1.3.1. Os fatos de produção do direito .....	25
1.3.2. Consenso e adesão/convicção .....	28
1.4. Violência de palavra e a "exclusão discursiva" do cidadão .....	33
1.4.1. Esquema da formação participativa da lei (pontos para a problematização da questão) .....	42
1.4.2. Gráfico ilustrativo da participação popular no discurso normativo .....	43
1.4.2.1. Análise do gráfico .....	44
2. ACESSO UNIVERSAL À INFORMAÇÃO: PRESSUPOSTOS À INCLUSÃO SOCIAL E À CIDADANIA EMANCIPATÓRIA .....	47
2.1. Contexto e discurso normativo: estratégias comunicativas para uma aproximação entre o senso comum e a linguagem da lei .....	48

2.1.1. Aplicação dos esquemas comparativos de contexto e linguagem (modelo funcional sistêmico) .....	51
2.1.2. Modelo de Halliday: contexto/registo (campo, modo, tenor) .....	52
2.1.3. Modelo de contexto/registo aplicado à produção do direito oriunda do exercício direto da soberania .....	54
2.2. Tecnologia da informação em face do sistema jurídico .....	56
2.2.1. Marcos para a reflexão sobre o impacto da tecnologia da informação sobre a comunicação do discurso da lei .....	61
2.3. As novas dimensões comunicativas no Direito .....	66
2.3.1. Os desafios da “linguagem” da tecnologia da informação .....	69
2.3.2. O impacto da TI sobre a intimidade .....	72
2.4. Em direção à democracia telemática: posicionando o direito à informação e o direito da informática .....	78
2.4.1. Por uma escolha livre: a universalização do acesso à tecnologia da informação .....	85
2.5. Governo eletrônico: instrumentos para a “sociedade de informação” ..	88
2.5.1. Em direção à democracia telemática: o governo eletrônico no quadro da informática jurídica e do direito da informática .....	91
2.6. A democracia telemática e voto eletrônico .....	93
2.6.1. A tecnologia a serviço do exercício da soberania popular: o voto eletrônico .....	96
2.6.2. A cadeia das fontes do direito: o sistema normativo da informação/publicidade/educação .....	99
3. O SISTEMA DAS FONTES DO DIREITO ENTRE A PARTICIPAÇÃO POPULAR E A RACIONALIZAÇÃO DA PRODUÇÃO NORMATIVA .....	100
3.1. A racionalização da produção do direito sob a perspectiva das fontes do direito: pressupostos para uma aproximação entre o cidadão e a lei .....	101
3.1.1. Campos de atuação da doutrina da legislação .....	108
3.1.1.1. Doutrina da legislação em sentido estrito .....	109
3.1.1.2. Analítica da legislação ( <i>Gesetzgebungsanalytik</i> ) .....	111



3.1.1.3. "Tática da legislação" ( <i>Gesetzgebungstaktik</i> ) .....	111
3.1.1.4. Metodologia da legislação ( <i>Gesetzgebungsmethode</i> ) .....	112
3.1.1.5. Técnica da legislação .....	115
3.2. O fenômeno da difusão das fontes do direito: renovação no quadro da democracia material .....	116
3.2.1. A falácia do legislador onisciente: teoria das fontes no quadro do regime representativo .....	120
3.3. "Função legislativa" e não "poder legislativo": o retorno do cidadão ao cenário legiferante .....	126
3.3.1. O papel da participação popular na "mutação jurídica" do sistema de fontes .....	132
3.4. A teoria das fontes e a evolução do direito .....	134
3.4.1. Produção do direito e cidadania .....	138
3.5. A tecnologia aplicada à qualidade das leis: o estudo de caso do <i>Lexedit</i> - software para a redação legislativa .....	142
3.5.1. Histórico .....	142
3.5.2. A tecnologia da informação a serviço de uma lei melhor .....	143
3.5.3. As características do software em face dos objetivos da projeção legislativa .....	146
4. INSTRUMENTOS A SERVIÇO DO SISTEMA REPRESENTATIVO MATERIALMENTE PARTICIPATIVO: PLEBISCITO, REFERENDO, INICIATIVA POPULAR .....	152
4.1. O conceito do sistema representativo materialmente participativo .....	153
4.1.1. Posicionando a democracia direta: quem tem medo da legislação popular? .....	161
4.1.2. Razões e falácias nos sentidos da democracia "direta" e democracia "semi-direta" .....	164
4.2. Participação popular e representação política: uma tensão da tolerância? .....	166
4.2.1. Participação popular como exercício da tolerância .....	167

4.3. Participação e poder: associativismo e representações de interesses	171
4.3.1. Os grupos de pressão nas casas legislativas: o <i>lobby</i> .....	176
4.4. Tendências do sistema representativo participativo: a Comissão de Legislação Participativa .....	179
4.5. A regulamentação infraconstitucional do plebiscito, referendo e ini- ciativa popular: as concepções dos projetos da lei .....	184
4.5.1. A densificação infraconstitucional do plebiscito, referendo e ini- ciativa popular em face do princípio da unidade de Constituição .	188
4.6. Quadro comparativo dos projetos de lei regulamentadores do refe- rendo, plebiscito e iniciativa popular .....	195
4.7. Regulamentação infraconstitucional do exercício direto da sobera- nia: o modelo proposto pela Lei 9.709/99 em face do princípio cons- titucional estruturante do Estado .....	199
4.7.1. Regulamentação da modalidade consulta .....	200
4.7.2. A matéria sujeita a plebiscito e referendo .....	200
4.7.3. Plebiscito para a incorporação, subdivisão ou desenvolvimento ..	202
4.7.4. Tramitação da consulta e iniciativa popular .....	204
4.8. Dados para uma reflexão sobre os requisitos e pressupostos da ini- ciativa popular .....	206
4.8.1. Autodeterminação e iniciativa popular .....	207
5. PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PROCESSO LEGISLATIVO: O DEVI- DO CONTRADITÓRIO DO CIDADÃO .....	211
5.1. Produção do direito, processo e organização do poder .....	212
5.1.1. A decisão sobre o conteúdo da lei na produção do direito .....	215
5.2. Produção do direito e garantia da legislação popular .....	218
5.2.1. Produção da lei e estado materialmente democrático .....	222
5.3. A autonomia do parlamento em face da tutela dos direitos funda- mentais .....	225
5.3.1. Processo e procedimento no quadro de concretização dos direi- tos fundamentais .....	228

II O Executivo com ênfase na Administração Pública	229
III O Legislador	229
5.3.1.1. Processo e procedimento no quadro da eficácia das garantias do referendo, plebiscito e iniciativa popular .....	232
5.4. Processo legislativo e contraditório na legislação popular .....	236
5.5. A difusão de esquemas processuais nos regulamentos parlamentares .....	240
5.5.1. Participação popular nos regulamentos parlamentares da Itália ..	242
5.5.2. Concretização de direitos fundamentais e atos <i>interna corporis</i> ...	246
5.5.3. A garantia do exercício direto da soberania no parlamento: as normas fundamentais .....	249
5.6. Por uma lei de qualidade: considerações sobre controle de <i>realizabilidade</i> das leis no quadro da política de direitos fundamentais .....	252
6. CONHECIMENTO DO DIREITO E A DEVIDA PUBLICIDADE DA LEI: ENTRE A PRESUNÇÃO E SUA EFETIVA APROXIMAÇÃO DO CIDADÃO .....	257
6.1. Razão e prudência: a dialética no conhecimento da lei .....	258
6.1.1. Publicidade e igualdade: apreensão do sentido de estado de direito materialmente democrático .....	259
6.2. Presunção de conhecimento da lei: razões e paradoxos nas condições de aplicação da lei .....	265
6.2.1. Ignorância, exclusão social, <i>exclusion divide</i> : participação popular como política de direitos fundamentais .....	271
6.3. O discurso da norma diante do impacto da informação: a "informação" de enunciados e "comunicação" de normas .....	281
6.4. A norma e a realidade e a realidade das normas: validade e ignorância da lei .....	290
6.4.1. O conhecimento possível: dever do estado e os paradoxos e tendências na disciplina legal .....	297
6.5. Densificando o princípio da publicidade: o dever do Estado em "informar" sobre a existência das normas .....	300
6.6. A publicidade oficial: críticas ao modelo "para não ser lido" e tendências à otimização da publicidade oficial .....	306

6.6.1. A lógica subjacente à publicidade oficial .....	309
6.6.1.1. Quadro comparativo do conteúdo das seções .....	310
6.6.1.2. Quadro comparativo das matérias obrigatoriamente publica- das .....	311
6.7. Novas perspectivas na publicação oficial: por um modelo mais com- preensível .....	313
6.7.1. Quadro comparativo entre o jornal convencional e o jornal ele- trônico .....	315
6.8. Anexo - estudo de caso: sentença 23 de março de 1998 n.º 364 da Corte Constitucional Italiana (responsabilidade penal - ignorância das leis penais - excusabilidade da ignorância inevitável) .....	322
7. À GUIZA DE CONCLUSÃO: MARCOS PARA UMA REFLEXÃO HODI- ERNA E FUTURA .....	328
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	335

## **1. A CONSTRUÇÃO DO DISCURSO NORMATIVO: A DIALÉTICA NA ESCOLHA DO CONTEÚDO DA LEI**

*“Tem cisma não. Pensa para diante. Comprar e vender, às vezes, são as ações que são os quase iguais”.* Guimarães Rosa (Grandes Sertões, Veredas)

*Todo este universo é um livro em que cada um de nós é uma frase. Nenhum de nós, por si mesmo, faz mais que um pequeno sentido; só no conjunto do que se diz se percebe o que cada um quer dizer.”* (Fernando Pessoa)

## 1.1. A participação popular como fenômeno lingüístico-semiótico

A participação popular na formação da lei é um fenômeno complexo, que não se origina e nem se exaure na esfera jurídica, mas que nesta pode encontrar o seu mais fértil terreno. Sua ocorrência na produção normativa (cujo tipo, objeto de nossa análise, é a lei) deflagra um processo que importa em divisão do poder e daí advém a premissa inicial de boa parte das críticas àquela dirigidas.

A reflexão sobre a participação se insere dentro do contexto, do modo mediante o qual, toda a carga de representações dos cidadãos se transforma em discurso normativo e como esta transformação altera o próprio sentido da concepção de Estado Democrático de Direito do nosso tempo, diante da possibilidade do exercício direto da soberania popular.

"O signo normativo, ou legissigno é a forma ou expressão de um conteúdo ou substância"<sup>1</sup>. A nossa perspectiva se concentra na investigação sobre a escolha do conteúdo (substância) normativo e, portanto, situa-se além do processo legislativo que se inicia com a *formalização* (expressão gráfica) do texto legal de uma escolha legislativa já feita que se submeterá a um "auditório" (ou conjunto de

---

<sup>1</sup> Partindo de Saussure, em torno do qual se formou o círculo lingüístico de Copenhague, o dinamarquês Hjelmsler critica a imprecisão "do que são os signos", sendo a "língua" um sistema de signos) e sustenta que a precisão no domínio da definição do signo advém da *função semiótica*. Esta é constituída de duas grandezas: expressão e conteúdo, terminais daquela função ou seus fúntivos. Da mesma forma que na Teoria de Saussure há uma solidariedade entre significante e significado, expressão e conteúdo pressupõe a necessária existência de um e de outro. Ademais sustenta Hjelmsler expressão e conteúdo dizem respeito à existência de dois eixos (o texto ou o processo lingüístico e a língua ou sistema lingüístico), sendo o processo compreendido como uma seqüência de atos que visam um dado resultado, já o sistema é o mecanismo pelo qual este processo se realiza. O que é verificável de pronto é o texto (processo), objeto de leitura e decifração (função semiótica). Para aquela decifração a divisão do texto em seus componentes formula o "sistema subjacente" ao próprio texto: a) um signo é algo que representa outro algo: esse outro algo é o sentido ou matéria; b) a matéria é, em si, amorfa e independente de uma forma específica qualquer, com a qual mantém uma relação puramente arbitrária; c) projetar-se uma forma sobre a matéria surge aquilo que, nesta teoria, recebe o nome de substância; d) em linhas gerais, o plano da expressão equivale à forma, e o plano do conteúdo à matéria, observando-se que do mesmo modo como uma matéria pode ser formada de expressões" (Coelho Neto, "Semiótica - transformação e comunicação", p. 31-37).

peças que o orador ou o emissor deseja influenciar)<sup>2</sup> predefinido: os membros das casas legislativas.

Componente do processo lingüístico (construção da lei), a participação popular é capaz de criar uma ponte entre o repertório jurídico (cuja compreensão é difícil por parte dos receptores, e cujo conhecimento é presumido) e as representações sociais das necessidades e aspirações das pessoas, matéria bruta sobre a qual deve se debruçar o legislador.

O uso do signo *pessoa* é proposital, a pessoa <sup>3</sup>que cria, vivencia, executa o Direito é a destinatária da liberdade cujo sentido a história se encarrega de burilar, já que é o mundo da liberdade, conforme a matriz kantiana, é o *locus* por excelência do Direito.

O signo de cidadão, nada mais é que uma das dimensões da pessoa, e por isso não se sobrepõe àquela, e nem pode se erigir em causa de segregação entre os seres humanos, sob pena de um amesquinamento do princípio estruturante da igualdade.

A possibilidade de expansão do repertório do diálogo, operada via participação popular, apresenta respostas referentes às indagações atinentes à informação, conhecimento e "compreensibilidade" dos textos normativos e da sua qualidade de descritor e qualificador do sentido dos fatos. Nesta linha, o

---

<sup>2</sup> Tércio Sampaio Ferraz em *"Direito, Retórica e Comunicação"*, 1997, p. 9, associa a idéia de "ouvinte" ao de "auditório" valendo-se das definições de Perelman e Tyteca. Aquele que se dirige a ação lingüística é o ouvinte (Sampaio Ferraz Jr.). A noção de auditório possui três espécies: universal (humanidade inteira, pessoas adultas e normais), interlocutor (única pessoa), próprio sujeito (orador).

<sup>3</sup> Salgado disserta sobre as fórmulas do imperativo categórico kantiano sob a perspectiva de evidenciar a idéia de justiça contrária à concepção do direito limitada ao governo da atividade externa do homem, e por isso separada da moral. O imperativo categórico sob o qual se assenta o princípio ético, a vida em comunidade, contempla a liberdade como elemento fundamental num reino de fins (pessoas) e como único meio possível do homem ser considerado *pessoa*, a vontade que permite ao homem ser legislador universal deve se guiar no sentido de que toda ação humana considera a *pessoa como fim em si mesma e não como meio*. (*A Idéia de Justiça em Kant*, 2.ed., p. 217-219).

contraditório, torna-se vital e, por imperativo lógico, deve ser repensada no contexto de formação da lei, com a mesma importância e vivacidade com a qual é identificada nos processos judiciais ou mesmo nos procedimentos administrativos (disciplinares ou não): é neste ponto que a participação popular emerge como privilegiada situação dialógica.

Quando uma pessoa, singularmente considerada, ou em conjunto, decide interferir no processo de produção da norma, o faz movida não só pelo dever oriundo da solidariedade social, ou pelo conhecimento de que juridicamente trata-se de uma conduta lícita. Outras variáveis justificam e as impelem ao rompimento das barreiras da compreensibilidade do repertório jurídico, ao dar um sentido às representações sociais das necessidades e aspirações humanas, matéria básica sobre a qual o discurso normativo será construído, e aqui compreendido na sua dimensão lingüístico-semiótica.

Sob essa perspectiva, a participação popular na produção normativa exige que a investigação se concentre em três aspectos. O primeiro no que se refere ao processo de construção do signo, o segundo na escolha do signo de um dado repertório, e o último que não pode ser pensado sem os primeiros, da análise crítica do discurso oriundo de um processo participativo, concebido como ação social.

A norma jurídica é o veículo transmissor de informação capaz de alterar o sinal ou conduta do receptor, quando o mesmo age e quando se abstém de agir. Obviamente, a norma não opera no vazio, numa conexão pura e simples entre o emissor/receptor em busca da obtenção do sentido de um dado objeto.

Se a razão, motor da ação humana, é intelecto e vontade; a compreensão da razão da lei revela o grau de autonomia, de liberdade de uma comunidade de pessoas para as quais a lei é destinada e pelas quais a lei é



aprovada (mediante seus representantes). Contudo, se a lei moral situa a pessoa humana como legisladora universal, refletindo seu livre arbítrio e autodeterminação, no plano político aquela máxima da liberdade revela-se através de seus representantes ou diretamente pela sua ação comunitária, no regime republicano, cujo escopo é a participação na legislação jurídica.<sup>4</sup>

A questão se coloca em termos mais elucidativos, com SALGADO ao sustentar que a linguagem "é um lugar privilegiado de análise antropológica, pela coincidência do sujeito pelas suas formas de pensar e do objeto nela inscrito como significado". Esta singular característica se estrutura como "lógica formal (sintaxe) ou teoria dos significados (semântica), processo de intercomunicação (pragmática) e modelos deontológicos (gramática), assim sendo a linguagem é morada do ser (Heidegger), transcrição do mundo (Wittgenstein) e, de outro lado, a transcendentalidade do sujeito, é ela a compreensão do mundo (Gadamer) e ação comunicativa (Apel)<sup>5</sup>.

Todos os participantes da ação comunicativa portam consigo a sua visão de mundo, as suas aspirações, as prenoções<sup>6</sup>, e os lugares comuns<sup>7</sup> que interferem no modo como e porque agem e no significado e dimensão do seu agir.

---

<sup>4</sup> Conforme Salgado, *ibidem*, p. 328-329.

<sup>5</sup> Joaquim Carlos Salgado, "*Semiótica estrutural e transcendentalidade do discurso sobre justiça*", comunicado feito no Congresso Internacional de Semiótica Jurídica ocorrido em 1999, em São Paulo. Este comunicado foi publicado na Revista da Faculdade de Direito da UFMG, n. 37, 2000, p. 86.

<sup>6</sup> Segundo Perelman, *Lógica Jurídica*, São Paulo, 1999, p. 151, "Para os estóicos, especialmente para Epicteto, a existência de um acordo sobre o que qualificam de prenoções, que são valores do senso comum, universalmente admitidos, não impede desacordos sobre os casos de aplicação, quando se trata de passar os valores comuns aos comportamentos concretos que deveriam guiar."

<sup>7</sup> *Ibidem*, p.159: "Os lugares-comuns desempenham na argumentação um papel análogo ao dos axiomas em um sistema formal. Podem servir de ponto inicial justamente porque os supomos comuns a todos os espíritos. Mas diferem dos axiomas porque a adesão que se lhes concede não é fundamentada na evidência deles, mas, ao contrário, na ambiguidade deles, na impossibilidade de interpretá-los e de aplicá-los de modo diversos. É assim que uma reflexão sobre a liberdade pode partir de um lugar comum tal como "a liberdade vale mais do que a escravidão". Mesmo tratando-se de uma banalidade, ela pode ainda assim, pela reinterpretação das noções de liberdade e escravidão, resultar numa filosofia original, como a de Spinoza. Mas não é porque se está de acordo

No Direito, fenômeno lingüístico por excelência não poderia ser diverso, as "prenoções", "lugares comuns" ganham forma nos "topoi" que condensam as máximas da tradição jurídica.

Aristóteles, com sua "Tópika", um dos seis livros posteriormente adicionados ao "Organon" se ocupa do tema da "arte da disputa" dantes domínio dos retóricos e sofistas: o que ocorre com toda questão que admite mais de uma resposta é o *problema*, daí a expressão "*pensamento problemático*".

A escolha do conteúdo normativo admite várias respostas, bem como o legislador (representante) não é em termos absolutos o único sujeito habilitado a suscitar e antever as controvérsias, as situações potencialmente conflituosas, a oferecer critérios de decidibilidade com o fim de dirimí-las. O procedimento de formação da lei colocará em evidência um leque maior de possíveis conteúdos normativos<sup>8</sup>.

A participação popular se insere como questão típica do pensamento problemático. A partir da colocação do problema, as deduções daí feitas conduzem a uma pluralidade de sistemas que podem oferecer uma solução e que por sua vez selecionam seus próprios problemas<sup>9</sup>, posto que as prenoções e as representações sociais das necessidades do mundo da vida podem em termos práticos se revelar contraditórias.

---

sobre as teses gerais ("É preciso procurar o bem e evitar o mal", "não se deve infringir sofrimentos inúteis") que se estará de acordo sobre os casos de aplicação". Vê-se por aí que o acordo sobre os lugares-comuns, como o acordo sobre os fatos e os valores, de modo algum garante o acordo sobre a sua aplicação concreta (...)"

<sup>8</sup> Viehweg, "*Topica y jurisprudencia*", p. 49.

<sup>9</sup> *Ibidem*, p. 51.

O leque maior de possibilidades de conteúdos normativos (ao qual chamamos de *potencial repertório de normas*) advém do número de sistemas<sup>10</sup> trazidos à discussão com a participação popular.

Eis que surge a indagação: existiria um *topoi* que seria a premissa inicial, verossímil que oferecesse um caminho à problematização do sistema representativo pilar da democracia ocidental e que em sua manifestação fenomênica não afastasse as pessoas do aparato estatal, ou a sociedade do Estado, instaurando uma ligação independente e descompromissada com o conceito constitucional do estado democrático de Direito?

"A soberania é exercício de poder (direta e indiretamente)".

"O representado pode participar diretamente da formação da lei".

Estes *topoi* encontram-se positivados no art. 1.º, parágrafo único da nossa Constituição. Estas premissas postas como ponto de partida colocam em discussão o conhecimento do direito, conhecibilidade do discurso normativo e a qualidade da produção do direito considerando os fins aos quais se destina o Direito (justiça social, igualdade, liberdade, dignidade da pessoa humana, clareza de critérios que dêem condições de decidibilidade aos operadores jurídicos, etc.). Obviamente serão chamados à discussão alguns "sistemas" como Estado, soberania, devido processo legislativo, publicidade, validade, impacto da revolução tecnológica da informação, dentre outros do mundo da vida, de modo a demonstrar e *persuadir* acerca do sentido que deve ser dado à participação popular do nosso tempo.

---

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 51. "El desarrollo se puede describir abreviadamente del siguiente modo: el problema, a través de una formulación adecuada, se le introduce en una serie de deduciones más o menos explícitas y más o menos extensas, a través de la cual se obtiene una contestación. Si a esta serie de deduciones la llamamos sistemas, entonces podemos decir, con una fórmula más breve, que, para encontrar una solución, el problema se inordena dentro de un sistema".

No sistema representativo, legado da Revolução Francesa, no qual o legislador é o emissor juridicamente habilitado a exercer a soberania popular, a situação dialógica de criação da lei admite um repertório de uso exclusivo do "representante" sendo que o seu "auditório" (composto pelos representados) concedeu-lhe previamente o poder de representá-lo, mas este mesmo auditório, encontra dificuldades em retomar ao discurso e exercer o papel de emissor.

O liame entre representante e o representado é muito tênue (em função dos tipos de controle sobre o exercício do mandato político) e a presença/ausência de um e outro no discurso revela a ocorrência de um discurso monológico, marcado historicamente pela proeminência do legislador.

A representação concebida, ou cujo conceito esteja fundado na transferência da qualidade de emissor (pessoas em condições de votar e serem eleitas), posto que operou-se sua substituição pelo legislador, com a delegação plena do poder de intervir, significa o aniquilamento da pessoa, do sujeito, pois sua liberdade será decorativa e a igualdade meramente formal com a supressão do sentido histórico positivado e garantido pelas constituições democráticas.

A figura do legislador enge-se como essencialmente ligada ao conceito de democracia, não obstante, sua representação operar-se no plano fático em nome também daqueles que se abstém (conduta esta que pode se configurar em direito a resistência) ou que não estejam aptos a exercerem direitos políticos, apesar do fato de partilharem ou almejarem os mesmos valores, bens e vicissitudes da vida em sociedade.

Sob esta perspectiva, a comunicação dentro do processo participativo é privilegiada em face da gama de informações disponíveis que se

revelarão no processo comunicativo a serem utilizadas na construção do norma, pois o representado terá condições de intervir no discurso.

A participação popular permite a escolha (paradigma) **do repertório**<sup>11</sup> e **no repertório**. Vale dizer, interfere na formação do sentido das normas, no juízo de justificação das decisões formadoras da vontade do estado.

A construção da norma no processo de participação popular evidencia uma *relação associativa* porque coloca frente a frente o repertório dos signos jurídicos, objeto de natureza racional (ou legissigno como classifica Saussure) e as representações sociais, os usos e costumes. Uma lei pode ser fruto de uma série infundável de associações que abrange tanto o emissor habilitado (quem tem competência para iniciar o processo), quanto o exame de "faticidade" (ou realizabilidade) ou "*fattibilità*", ou o juízo de avaliação das condições de atuação da lei, ou o juízo de qualidade da norma, desenvolvido pela ciência da legislação. Aquele juízo analisa a própria justificativa que opta em criar um comando normativo abstrato e geral e de avaliar se este comando terá condições de atuar na realidade com um mínimo de efetividade.

Os cidadãos podem construir a norma jurídica, porque o sistema normativo constitucional situa a participação popular no "Título I dos Princípios Fundamentais" elencando-a como princípio estruturante: A soberania popular é exercida também diretamente. O efeito desta norma determina o sentido da soberania compreendido em face do princípio de participação: então, diante do

---

<sup>11</sup> Coelho Neto em *Semiótica, Informação e Comunicação*, p. 26, analisa a teoria de Saussure sob o ponto de vista de que a mesma "é essencialmente uma rede de relações: mais do que os elementos que demarcam uma linguagem (monemas, fonemas) interessam as relações entre eles. Assim, a linguagem é a relação língua/fala, significante/significado, notação/conotação". De um lado, verifica-se o eixo do sintagma: "as relações estabelecidas entre as palavras de um discurso, que se combinam umas com as outras e umas após as outras em virtude do caráter linear da língua e impedir a possibilidade de dois signos serem pronunciados ao mesmo tempo". O eixo do sintagma não existe isoladamente: "vem relacionado e é validado por outro, o eixo das relações associativas ou paradigmático (de paradigma = modelo). Em outras palavras, ao preparar-me para formular uma dada mensagem escolho previamente um signo dentre um repertório de outros a ele associados".

sistema constitucional, a representação não é mais o caráter exclusivo determinante do Estado democrático de Direito.

Temos como premissa, a ser demonstrada ao longo do trabalho que a escolha do repertório dos possíveis conteúdos normativos significa que a participação se justifica no leque das competências legislativas não privativas (*Dialética Participativa*)

A instrumentalização da soberania articula-se no sistema constitucional através das suas modalidades dispostas no Título II Dos Direitos e Garantias Fundamentais, que condiciona a interpretação e o sentido dessas modalidades sob a égide dos direitos fundamentais. A primeira é a consulta sobre o conteúdo de uma norma, antes de sua produção – **plebiscito (juízo de escolha do conteúdo normativo)** e a outra a aprovação ou não da escolha de conteúdo da norma proposta – referendo (**juízo de adesão**). A segunda modalidade proposta é a típica escolha *no repertório*. As necessidades e interesses sociais provocam um impulso em direção á produção normativa sem representantes: a **iniciativa popular**.

### **1.1.1. A Interação das unidades básicas do discurso na ação comunicativa participativa**

Em primeiro lugar, à guisa de evidenciar o papel de participação no discurso, este subtítulo parece-nos um pleonasma, mas decidimos mantê-lo com o intuito de assinalar as incoerências que cercam o exercício direto da soberania num sistema fundado no princípio representativo, cuja problematização passa ao largo da visão sistêmica que a participação popular exige em sede constitucional.

É verossímil e possível uma ação comunicativa sem participação dos receptores no discurso?

A norma jurídica almeja atuar na conduta dos destinatários, alterando o *signal* (mudança na atitude do receptor) através da mensagem, isto é, a norma jurídica revela um processo comunicativo.

A escolha do repertório, ou do tipo de direito que será assegurado ou regulado, se faz dentro do leque de possibilidades de intervenção do direito na sociedade, seja definindo critérios de decidibilidade ou antecipando medidas que evitem situações potencialmente conflituosas, e também concretizando garantias fundamentais que ganham novo colorido diante do influxo de necessidades antigas e novas, acentuadas no quadro da nova ordem mundial e do impacto tecnológico...

A primeira abordagem refere-se à atuação provocada pela sociedade hodierna que reclama, a cada dia, processos de produção normativa que permitam um maior fluxo de informações, conhecimento e satisfação das expectativas geradas em torno da eficácia social dos comandos normativos.

A norma possui uma dimensão lingüística o que desloca a abordagem de seus fins e conceitos para o plano do discurso. Diante do quadro desenhado até o presente momento, verificamos que os fenômenos comunicativos exigem a presença de cinco unidades básicas: signo, objeto, emissor, receptor e contexto.

Sob esta perspectiva, a presente abordagem tem como imperativo lógico a dimensão da lingüística, semiótica e das representações sociais que integram o discurso normativo, abordagem esta contextualizada pelo fato de que o meio - para produção de normas - "consolidado" (elemento simbólico da idéia que a sociedade tem do estado) é o regime representativo.

Os destinatários do comando normativo (*receptores* - auditório), que ao mesmo tempo dão condições de aplicabilidade do direito (aceitando o monopólio

da jurisdição e o conhecimento de todos os comandos gerais emanados do estado) elegeram a representação política como instrumento de produção normativa e regulação do poder, fundados no arbítrio que os impeliu a buscar mandatários e na constatação fática de que o exercício direto não é possível.

A representação, qualidade referente ao signo cria uma relação entre o objeto e quem o interpreta, de modo que aquela ganha uma autonomia frente ao objeto. Este vínculo que une um nome a uma coisa não constitui uma operação simples, e sim uma associação entre conceito (significado) e uma imagem acústica (significante) possuindo assim um caráter psíquico<sup>12</sup>.

O vínculo que une significante a significado originou-se da tradição, e não de uma escolha justificada racionalmente, e por isso o signo é arbitrário.<sup>13</sup>

O fato do signo possuir um caráter permanente (que integra as tradições de um povo), situado no tempo, revela a possibilidade do mesmo sofrer alterações (caráter de mutabilidade)<sup>14</sup> porque é um produto, por excelência, do processo histórico.

Segundo Saussure *"a língua é radicalmente incapaz de se defender dos fatores que deslocam, de minuto a minuto, a relação entre o significado e o significante. É uma das conseqüências da arbitrariedade do signo"*. O mesmo não acontece a outras instituições, como os "costumes e as leis"<sup>15</sup>, cuja relação entre significado e significante é natural, admitindo graus, mas onde existe uma adequação entre os meios empregados e os fins visados.

---

<sup>12</sup> Saussure, *Curso de Lingüística Geral*, 11.ed., trad. de Antônio Chelini, José Paulo Paes e Izidoro Blikstein, Cultrix, São Paulo, p. 78-79.

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 88.

<sup>14</sup> *Ibidem*, *ib.*, p. 89.

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 90.



O grau de mutabilidade das leis é pequeno porque a escolha de seus signos (alguns com significantes específicos, criados pelo próprio Direito), dos meios de expressão dos comandos normativos, é limitada.

Em sede de produção normativa, as escolhas dos meios são limitadas, porém, a experiência histórica vem demonstrando que a linguagem do Direito, essencialmente formal, precisa *criar meios* para recepcionar as demandas sociais por parte da sociedade e de fazer-se conhecida pela mesma.

## 1.2. O processo comunicativo da participação popular como superação da "ausência" do cidadão no discurso

O normativismo jurídico deslocou o foco da investigação científica do Direito para o momento em que a norma estivesse integrada ao sistema. A produção normativa (não obstante a condicionante da validade no processo legislativo), não recebeu a devida importância ficando relegada às indagações de natureza metajurídica e, portanto, de caráter não científico, conforme a matriz normativista<sup>16</sup>.

Entretanto, o contexto do Direito hoje, é bem diverso do início do século quando o seu caráter científico necessitou ser demonstrado. A cisão entre o Estado e a sociedade civil intensifica-se diante de uma série de demandas sociais que o mesmo Estado vê-se impossibilitado em atender, apesar de todo o seu arsenal de força. Ao mesmo tempo não se verifica a satisfação de necessidades básicas, típicas do estado, atinentes ao cotidiano (ao contexto do mundo da vida) das pessoas, tais como saneamento, saúde e educação, nas comunidades onde o poder do estado é "materialmente sentido" sem a contrapartida que justifique a aquela atuação.

<sup>16</sup> Kelsen, *Teoria pura do direito*, no capítulo Direito e Natureza (Teoria Pura do Direito, traduzido da edição alemã publicada em 1960, Livraria Martins Fontes, São Paulo, 1985).

A consequência daquela cisão provoca o fenômeno do reconhecimento de outros centros de produção normativa, aceitos pelos destinatários/emissores, verificado no caso brasileiro pelo poderio paralelo do crime organizado.

Se por um lado, o Direito construiu uma série de signos próprios, os objetos originalmente ligados a muitos destes signos sofreram o influxo do tempo provocando mudanças no seu significado (sentido). Porém, a estrutura do "legissigno" dificulta a sua mutabilidade e a isto interfere na mudança, no sinal de conduta dos destinatários da comunicação oriunda da norma, condição --esta fundamental em se tratando de normas jurídicas.

O "legissigno" é por natureza arbitrário, pois é capaz de determinar o sentido, criar novos signos que pertencem exclusivamente ao seu sistema e porque usa como instrumento de "persuasão" a força do Estado.

O Direito que se sustenta pela força tem como fundamento a ideologia de um Estado que se relaciona com seus cidadãos de modo vertical e que considera a compreensibilidade do direito, habilitação para poucos: eis o caráter autoritário do discurso normativo. Ademais, funda-se na premissa de que a mudança de sinal, ou alteração do sentido da conduta dirige-se à vontade (ou à esfera do agir), distinguindo este agir do processo de cognição operado pelo intelecto.

Porém, se o Direito é uma forma de linguagem, fenômeno psíquico, como admitir, sob pena de ser reducionista, que o discurso normativo atue somente na vontade das pessoas?

Outra indagação que salta aos olhos provém da seguinte evidência, o que leva as pessoas a desobedecerem os comandos normativos?

Três hipóteses orientam a resposta. A primeira se refere à certeza de que o aparato do Estado não satisfará as expectativas de reparação oriundas da violação.

A segunda se refere à impropriedade, ao anacronismo, a ausência de condições práticas existentes em uma dada norma que a condenam a não ter o "mínimo de eficácia". Esta questão se situa no âmbito da qualidade da norma (teoria da legislação), da validade (teoria do direito), da eficácia social (sociologia do direito).

E a terceira porque existem indivíduos que violam as normas (ou deixam de exercer direitos) por desconhecimento de sua existência, conhecem-nas mas desprezam, de algum modo, o seu conteúdo agindo de acordo com sua consciência (ou contra).

Diante deste contexto, a norma como ação comunicativa necessita ser pensada à luz da retórica (Aristóteles) ou do grau de persuasão que o discurso normativo é capaz de "despertar" nos destinatários, independentemente da existência da coerção.

O Direito sofre o influência do influxo das aspirações e necessidades sociais, mas também ordena e promove mudanças na sociedade. Assim sendo, não se sustenta o uso da força como instrumento de adesão às normas.

## 1.2.1. Diagrama do funtor participativo do Direito

### Posituação dos Ideais de Igualdade e Liberdade



### Demandas da Sociedade

No século XX, o Direito desenvolveu formas de controle do Estado, a sociedade criou mecanismos de tornar-se sua parceira na solução das aspirações populares, e a coerção, sob a perspectiva teórica, foi fortemente criticada como elemento essencial da norma jurídica.

O discurso da norma que vem a lume na produção do direito operada via participação popular introduz as dimensões/modos do “é possível”, “é necessário”, “é impossível”/ que por sua vez demonstram a relação entre hipótese e consequência (enunciativa descritiva) trazendo funtores não só deonticos mas aléticos.<sup>1</sup>

A participação popular na produção normativa cria um espaço de discussão privilegiado, porque propicia um maior fluxo de informações que tendem a minimizar a ausência de adesão às normas jurídicas pelas três hipóteses já mencionadas anteriormente.

Além dessas razões, outro motivo emerge para justificar a participação popular e o exercício direto da soberania. O Estado pós-Revolução Francesa instituiu o sistema representativo como princípio estruturante do Estado.

<sup>1</sup> Lourival Vilanova, *Causalidade e Relação do Direito*, 2ª ed., Saraiva, São Paulo, 1989 pp.50-53

As conseqüências disto a evidenciam nas regras de acesso aos mandatos políticos até o início do século XX, privilegiaram a fortuna e conseqüentemente os privilégios das classes economicamente mais favorecidas - e obviamente dos interesses que lhe eram peculiares em detrimento do resto da população. Além do mais a própria capacidade eleitoral ativa e passiva foi determinada também pelo grau de fortuna, instrução e pelo sexo.

A supremacia do princípio representativo degenerou-se para uma forma de exclusão das pessoas da vida política, a soberania teve o seu sentido amesquinhado e a participação popular ganhou o sentido de chavão esquerdista ou estratégia demagógica nas eleições para cargos públicos.

É bastante reveladora a passagem que reproduzimos abaixo, com a qual iniciaremos um diálogo cujo escopo é a demonstração do papel da participação popular no retorno do representado ao discurso normativo:

*"Uma proposição é, pois, um discurso que no plano do significado, portanto, do pensamento, - este no da realidade - põe algo como sendo, como existência, que está aí, "é", e, como essência, o que é, cuja unidade, pois de diferenciada da existência, é o conceito. É na relação desses dois pólos, cujo significado está na apoia fundamental do descobrimento da ciência e do processo de logicização do pensamento grego, que se estrutura basicamente o pensamento. É a partir dessa estrutura que se impulsiona dialeticamente na mudança e na permanência, de forma a não constituir pólo dominante, quer o verbo, quer o nome, que se torna possível encontrar o sentido da proposição. Portanto, propriamente a proposição é que tem sentido, pois ela realiza perfeitamente o logos, que na sua verdadeira acepção é pensamento e ao mesmo tempo a palavra ou o sinal que o comunica, ou o sentido, que na tradição metafísica grega é o próprio pensar, e o sinal que o representa. Essa representação, traduzida no alemão por "Vorstellung"<sup>18</sup>, "por diante de", "apresentar", que traz também a linha semântica do prefixo re, "trazer de volta à presença o que está ausente" ou voltar a estar diante de (re-prae-esse), pela qual o sinal, o representante se neutraliza diante do representado e passa a constituir sua memória objetivada na relação presença-ausência." (grifo nosso)*

A participação popular promove a intervenção na escolha do próprio signo, do seu sentido e da extensão do seu conteúdo atuando nos eixos de

<sup>18</sup> Salgado, Joaquim Carlos. "Semiótica estrutural e transcendentalidade do discurso sobre a justiça", Revista da Faculdade de Direito - UFMG, p. 83. Segundo o Prof. Salgado, Dottori traduz Vorstellung por "apresentar", in "La questione della dialética in Hegel, Heidegger, Gadamer", cap. "La dialettica in Hegel", Marietti, Genova, 1996, p. 195.

habilitação do discurso, repertório e do sinal sobre o auditório (destinatários da norma). Todavia, não é somente sob esse prisma: provoca o movimento e a alternância dos emissores, a identificação do objeto do próprio discurso normativo e no plano do receptor, provoca uma tendência crescente de adesão à norma com a conseqüente mudança do *sinal*.

A sociedade que pela tradição, usos e aspirações revelados no *sensu comum* constrói a representação das suas realidades, interfere diretamente na inserção das mesmas no discurso normativo. A soberania popular cujo *sentido* colocou em primeiro plano o sistema representativo, acabou por se constituir em elemento do conceito de estado democrático de direito.

A conseqüência é que a representação retira do discurso o elemento substancial da soberania popular, o fator "povo" está ausente. A representação formaliza e cria o arbítrio no exercício da soberania popular, na medida em que tende a monopolizar a escolha do signo e do seu sentido.

É a participação que recupera o sentido radical da soberania popular, qualificando juridicamente a solidariedade social, fator da própria sobrevivência da espécie humana. Eis a dialética do processo participativo de formação da lei ou a "*dialética participativa*".

Neste contexto emerge uma indagação crucial, como se processa uma maior ou menor adesão ao comando normativo?

Qual o papel da participação popular diante desta tensão?

A possibilidade da presença do representado (cidadão), do seu retorno ao discurso (do qual esteve ausente porque era "representado"), e de quando poderá interferir diretamente no diálogo de construção da norma, nos fornece o primeiro desdobramento do papel crucial do contraditório nos procedimentos legislativos: a garantia de uma produção normativa na qual haja condições reais para sua ocorrência.

O "representado", receptor, através da participação popular na construção do discurso normativo consegue ocupar também o papel de emissor no contexto numa sociedade cujo avanço tecnológico alterou a concepção de espaço e tempo. Podemos "estar" com pessoas, ao mesmo tempo, em locais geograficamente opostos.

Aquela capacidade em ocupar papéis opostos (emissor/receptor/emissor); é outro traço da dialética no discurso participativo que se evidencia na sociedade hodierna na qual a informação, potencializada pelo aparato tecnológico é pressuposto<sup>19</sup> do controle social.

---

<sup>19</sup> A propósito da distinção entre pressuposto, condição e requisito, valho-me do artigo do Prof. Paulo Emilio Ribeiro de Vilhena "O "pressuposto", o "requisito" e a "condição" na Teoria Geral do Direito e no Direito Público, publicado na *Revista Faculdade de Direito – Nova Fase*, vol. 21, Belo Horizonte, outubro de 1973 (185-202)

O autor analisa a questão sob o ponto de vista lógico à partir da crítica a vários autores notadamente Oscar Von Bülow salientando o caráter fluido dos conceitos ao mesmo tempo em que demonstra a necessidade prática da distinção. A problemática se posiciona no quando e como os fenômenos jurídicos se constituem e nas suas interações: no *pressuposto* (composto por dois elementos um fato - da vida e uma forma - lógica) se indaga se o fenômeno jurídico existe ou não, o *requisito* situa-se em etapa superveniente no plano da validade ou não do fenômeno jurídico, e por fim no plano da eficácia ou extinção do fenômeno campo de atuação da *condição*.

Para o Prof. Paulo Emilio, os pressupostos se situam na intersecção entre mundo fático e mundo jurídico (fato-suporte do fato jurídico): "*A pressuposição aparece na formulação de realidade com força jurígena, em virtude da localização e/ou preeminência de fatos normativos (Direito Público) ou psicológicos (Direito Privado), fatos esses que regem a elaboração de um preceito jurídico e se impõem à consideração do aplicador do Direito.*" (...) "*Nas esferas do Direito Público, estruturado no rígido plano das regras que fixam a organização e a atividade estatais, o pressuposto incrusta-se dentro da própria ordem jurídica toda a vez em que a formação de atos jurídicos assentam-se sobre outros atos ou fatos jurídicos antecedentes e externos, sem os quais, porém, aqueles não alcançam existência mínima.*"

A *condição*, por sua vez é figura técnico-jurídica já posta que encontra seu *locus* de tipificação no negócio jurídico onde se apreende sua natureza circunstancial que atua na "correção da fórmula jurídica enunciada (condições de validade)" ou na ordenação de sua eficácia. A *condição* tem uma função dinamizadora de fazer atuar o fenômeno jurídico. O autor chama a atenção da concepção ("tolerada")estática

### 3. As representações sociais no discurso normativo: mundo da vida e dever ser

A construção de enunciados normativos tem sido objeto de indagação da teoria do direito contemporânea <sup>1 20</sup>.

A separação entre mundo do dever-ser e mundo do ser, ou dos fatos das coisas, foi útil sob o ponto de vista do método, para demonstrar o caráter científico do direito, numa perspectiva de definição de seu objeto e norma.

Porém, um longo caminho antecede a positivação do potencial repertório de normas", ou o conjunto de toda a representação social responsável pela matéria sobre a qual o legislador se debruçará.

A concepção do exercício da soberania focado num só emissor, o "representante", concentra neste a identificação dos fatos conflituosos ou potencialmente conflituosos, os novos interesses, merecedores de tutela, ou seja, cabe ao representante o papel de achar as soluções que a norma determinará como válidas.

---

da condição como juízo generalizador quando uma pessoa "reúne os elementos suficientes (pressupostose/ou requisitos) para definir-se como tal: "a condição de empregado", a "condição de contribuinte", a "condição de autor", a "condição da ação". A nosso ver, em face do rigor requerido pela distinção, neste sentido, a condição poderia ser substituído pelo termo "situação" ou "status".

Já o *requisito* assume uma função constitutiva posto que se coloca como elemento "cuja verificação na *fattispecie simples e concreta*" torna-o produtor de feitos jurídicos típicos previstos na norma (*fattispecie legal*). Vale dizer, que o requisito é concomitante à formação do ato jurídico, se assenta sobre um conceito jurídico (que para considera-se como tal exige *pressupostos*): "*No requisito a elaboração joga com fatos jurídicos, com conceitos jurídicos já predispostos e que se aglutinam para a constitutividade do fenômeno jurídico de que se esperam efeitos*".

<sup>20</sup> Em trabalho (comunicação) centrado na redação das leis de autoria de Paolo di Lucia da Universidade de Milão, intitulado "Fare regole con le cose vs Fare regole con le cose" no qual indaga a partir de Austin (*How do things with words*, 1962) Twining & Miers (*How to do Things with rules*, 1976) no Seminário sobre Codificação e Reforma Constitucional, ( Universidade de Camerino) em razão das atividades das atividades previstas no Doutorado "*Metodi e tecniche della formazione e della valutazione delle leggi*" - da Seção de Direito Constitucional /Departamento de Direito Público e Processual /DIPU- Universidade de Genova.



Assim, uma questão é posta: a garantia da possibilidade da participação de todos no exercício do poder, através da capacidade eleitoral passiva e ativa é sinônima de verificação fática de que toda a sociedade acha-se ali representada? A resposta é não.

A otimização da soberania exercida pelo sistema representativo se faz exatamente pela adoção de instrumentos efetivos de democracia direta.

Há uma grande dificuldade das minorias que não detêm o poder econômico de "ascender" politicamente, quando isto ocorre é porque estes "representantes expoentes" tornaram-se porta-voz de uma parcela da sociedade que deu seu "assentimento" às posições e à carga de representações escolhidas como prioritárias por estes "expoentes políticos".

A política de lobbying é um fato que mereceu uma regulamentação clara no direito americano<sup>21</sup>, no nosso caso, o lobbying se manifesta nas casas legislativas, nas quais a despeito dos partidos, várias bancadas defendem interesses pontuais sustentados por atores importantes do cenário econômico, além, obviamente da atuação típica de "grupo de pressão", um exemplo recente são os sucessivos percalços enfrentados pelo "Estatuto da Cidade", em face lobby da construção civil no Congresso Nacional.

Considerando que a linguagem constrói<sup>22</sup> símbolos retirados ("abstraídos") da experiência diária, bem como tem a capacidade de "fazer retornar estes símbolos, apresentando-os como elementos objetivamente reais na vida cotidiana", a participação popular na construção do discurso normativo (na produção

---

<sup>21</sup> Oleszek, *Congressional Procedures and the Policy Process*, Washington, 1989.

<sup>22</sup> Peter Berger e Thomas Luckmann. *A construção social da realidade*, 1996, p. 61.

normativa) permite não só um direito contextualizado normativamente com a realidade, mas a apreensão do senso comum da mesma realidade.

Na verdade, a tensão que a participação popular tende a desfazer, é a aproximação entre validade formal e validade material (ou concretização dos direitos fundamentais/princípios estruturantes) ou uma "equidade" prévia que pudesse conduzir a uma *justiça concreta*<sup>23</sup>.

Berger e Luckmann identificam "os campos semânticos ou zonas de significação lingüisticamente circunscritos"<sup>24</sup>, que ordenam a experiência social de cada um e de todas as pessoas. Para os mencionados autores a experiência (biográfica e histórica) agregada nos vários campos semânticos (ou a nosso ver, através do exercício de diversos papéis no *mundo da vida*) pode ser "objetivada, conservada e acumulada".

Não é toda experiência que será acumulada, a interação entre os vários campos semânticos selecionará o que deve ser "retido" daquilo que será esquecido "como parte da experiência total do indivíduo e da sociedade"<sup>25</sup>. Assim, a acumulação produz um *acervo social* que é transmitido de geração a geração sendo utilizado pelo indivíduo no mundo do senso comum da vida cotidiana.

"A participação no acervo social do conhecimento permite assim a "localização" dos indivíduos na "sociedade" e o "manejo" deles de maneira apropriada. **Isto não é possível para quem não participa deste conhecimento (...)**"<sup>26</sup> (grifo nosso)

---

<sup>23</sup> Perelmann, Chaim. *Über die Gerechtigkeit*, 1967 - "La justification des normes", in K. Kuypers, *Human sciences and the problem of values*, Haia, 1974. "Seis tópicos (indicações) sobre o justo: 1 - a cada um o mesmo; 2 - a cada um segundo os seus méritos; 3 - a cada um segundo as suas obras; 4 - a cada um segundo as suas necessidades; 5 - a cada um segundo a sua posição; 6 - a cada um segundo o que lhe é devido".

<sup>24</sup> *Ibidem*.

<sup>25</sup> *Ibidem*, p. 62.

<sup>26</sup> *Ibidem*.

O emissor ao propor um dado conteúdo e uma norma, deve se valer de vários campos semânticos de modo a alcançar o máximo de inteireza da experiência social, isto é o mais amplo acesso ao *acervo social* do conhecimento, que objetiva o *senso comum*.

Estariamos diante de uma estrada certa rumo à aquisição da *phronésis*<sup>27</sup> (prudência) que deveriam possuir as autoridades, uma vez que a participação é um modo de tomar a experiência social acessível. O fato é que a participação popular cria um canal entre o acervo social de conhecimento e objetivação de inúmeros campos semânticos possíveis e úteis à produção normativa.

Vale lembrar que as pessoas de dada sociedade se *identificam* com determinadas aspirações, interesses e valores, o que concorre para uma interiorização da realidade objetivada<sup>28</sup> (responsável pela inserção do *indivíduo* na sociedade), operada em grande parte pela *linguagem*.

O homem como "homo politicus", se faz historicamente e a sua realidade, até mesmo como pessoa individualmente considerada é dialeticamente<sup>29</sup> uma realidade socialmente construída".

---

<sup>27</sup> *Phronesis* é a virtude identificada por Aristóteles como "saber prático", a prudência, a qual deveriam possuir os governantes. Platão já havia identificado no seu estado ideal, a existência daquela virtude nos "governantes filósofos".

<sup>28</sup> Berger, op.cit., p. 173-183. Os autores discorrem sobre a socialização e a interiorização da realidade e identidade quando problematizam a sociedade como realidade subjetiva.

<sup>29</sup> *Ibidem* cit., p. 247. "Em suma a nossa concepção de sociologia do conhecimento implica uma particular concepção da sociologia em geral. Não implica que a sociologia não seja uma ciência, que seus métodos não devam ser empíricos ou que não pode ser "livre de valores. Implica que a sociologia toma seu lugar na companhia das ciências que tratam o homem enquanto homem. Neste particular sentido, é uma disciplina humanista. Uma consequência importante desta concepção é que a sociologia deve ser realizada em um contínuo diálogo com a história e a filosofia, ou perder seu objeto próprio de pesquisa. Este objeto é a sociedade como parte do mundo humano, feito pelos homens, habitados por homens e, por sua vez, fazendo os homens, em um contínuo processo histórico - não é o menor dos frutos de uma sociologia humanista voltar a despertar nosso maravilhamento diante deste espantoso fenômeno."

Diante deste quadro, uma sociedade tão plural, cabe a poucos a escolha dos destinos da maioria que legitima e qualifica juridicamente os atos daqueles que se ocupam da construção da "vontade do Estado".

O direito, como produto de seu tempo, identifica uma série de interesses e valores como preciosos que por sua vez se revelam no tempo ("zelleist").

Como estes interesses e valores se transformam em normas que atendam aos postulados da justiça, compreendida como estado no qual a dignidade da pessoa humana possa ser verificada no cotidiano?

"As normas existem para serem desobedecidas".

Não.

As normas existem para garantir os direitos fundamentais.

A possibilidade do uso da força há muito não é a garantia de obediência cega às normas porque o Estado sofre no exercício das suas funções essenciais ardorosos questionamentos: a "relativa" segurança do direito e a lembrança da precariedade da existência humana a todo momento.

Não é a força do Estado, a possibilidade do seu uso que garantem a adesão da sociedade a um determinado sistema de normas. É o seu conteúdo, as representações sociais que expressam os valores e interesses de seu tempo que justificam e garantem uma eficiente adesão aos comandos normativos. Mas este conteúdo, esta adesão, não se processam sem um outro componente: o "seu conhecimento" que pode ter sido forjado na experiência que através da tradição, dos usos, costumes e do "consenso" em torno de valores, interesses, necessidades de

uma vida digna permitem que norma alcance o intelecto e não só a "vontade" da pessoa.

*O Direito se justifica para atender fins que não podem ser incompatíveis com a dignidade da pessoa humana.*

Deste modo identificamos duas condições favoráveis à adesão ao discurso normativo:

- I. Revelação do consenso/positivação da tradição, usos e costumes em torno de valores e interesses.
- II. O conhecimento do modo mediante o qual tutela dos valores/interesses/necessidades em face da tradição, dos usos, dos costumes.

### **1.3.1. Os fatos de produção do direito**

A identidade de um povo encontra-se associada ao reconhecimento do conhecimento das suas tradições e que o direito que também possui sua dimensão cultural deve ter meios para conhecer as necessidades da sociedade sobre a qual atua<sup>30</sup>.

Quando BOBBIO discute "costume e fato normativo" chama a atenção para o "princípio da legitimidade" como via de acesso que permite vislumbrar a passagem de um fato ainda não qualificado pelo Direito ao fato qualificado pelo Direito<sup>31</sup>. Distingue ainda os fatos jurídicos e fatos normativos,

---

<sup>30</sup> Considerando a "globalização" nos perguntamos até que ponto o sistema jurídico nacional não se renda a interesses e valores que se situam fora de um projeto de máxima eficácia dos direitos fundamentais consagrados na CRFB/88.

<sup>31</sup> *Consuetudine e fatto normativo*. Contributi ad un dizionario giuridico, 1994, p. 56.

ligando os primeiros às normas de comportamento e os segundos às normas sobre produção.

Neste sentido, fato normativo é aquele que "produz normas jurídicas em conformidade com o princípio de legitimação do sistema"<sup>32</sup>. Dentre os critérios tradicionais de legitimação, BOBBIO distingue os seguintes:

- a) Vontade de Deus
- b) Consenso dos membros do grupo social
- c) Tradição
- d) Necessidade histórica

BOBBIO considera ainda nesta perspectiva a revolução como o fato normativo por excelência. A distinção entre fato normativo e fato jurídico qualifica os primeiros como "fatos de produção normativa"<sup>33</sup> enquanto os fatos jurídicos são fatos juridicamente relevantes como fontes de normas jurídicas"<sup>34</sup> ou fatos que estão para as normas de conduta assim como os fatos normativos estão para as normas sobre produção do direito"<sup>35</sup>.

São os fatos normativos um dos conteúdos prováveis das normas oriundas de processos participativos, porque demandam um comportamento ativo do cidadão, *isto é o labor da escolha*. Entretanto, o *acervo social* que emerge dos processos participativos trazem discussão fatos relevantes quanto a sua capacidade em alterar situações subjetivas vigentes.

---

<sup>32</sup> *Ibidem.*, p. 57.

<sup>33</sup> *Ibidem.*, p. 48.

<sup>34</sup> *Ibidem.* Esta definição é de Perassi exposta na *Introduzione alle scienze giuridiche*, Padova, 1957, p. 56-57 e citada por Bobbio na p. 48.

<sup>35</sup> *Ibidem.*, p. 48.

O estudo de BOBBIO é particularmente elucidativo nesse particular<sup>36</sup>. Não se trata meramente de uma concepção civilista capaz de identificar o fato normativo com um raciocínio "a contrario sensu" de "não-ato", trata-se sim de evidenciar o seu sentido de "não-direito". Isto é, podem originar normas jurídicas sem estarem esses fatos qualificados como "jurídicos"<sup>37</sup>.

BOBBIO chama a atenção para a distinção feita por CARNELUTTI dos tipos de fatos jurídicos, salientando que a mesma *dissipa a dificuldade da passagem do fato a direito*, apesar de deixar ainda à margem do sistema os fatos normativos, isto é, "momentos excepcionais do nascer e do parecer de um ordenamento"<sup>38</sup>.

CARNELUTTI separa os fatos jurídicos em bilaterais e unilaterais, distinguindo a produção de efeitos jurídicos de suas situações inicial e final. No caso dos primeiros, há a produção de efeitos jurídicos na situação inicial e na situação final. Diferentemente ocorre com os fatos unilaterais cujos efeitos jurídicos ocorram na situação inicial (desuso), ou na situação final (costume) ou são "compostos", produzem efeitos numa situação inicial (ordenamento jurídico novo após a revolução), e na situação final do fim de um ordenamento velho.

---

<sup>36</sup> *Ibidem.*, p. 50.

<sup>37</sup> *Ibidem.* p. 50, "L'ammissione di fatti normativi in questa accezione, come ognuno vede, e l'ammissione di fatti normativi in questa accezione apre la porta al tradizionale problema del "passaggio dal fatto al diritto". Qui basterà ricordare le due possibili soluzioni streme: quella normativa pura per cui una norma deriva sempre da un'altra norma e quindi la nozione stessa di "fatto normativo" come fatto produttivo di norme a sua volta non qualificato da una norma del sistema (e sia pure dalla norma ultima o fondamentale), é contraddittoria, e quella istituzionale, per cui il diritto stesso é un fatto, un fatto di organizzazione sociale, e pertanto il parlare di fatti normativi nel senso di fatti non qualificati non solo non é contraddittorio, ma é l'único modo di dar conto in maniera realistica del formarsi di un ordinamento giuridico".

<sup>38</sup> Conforme Carnelutti in "*Teoria generale del diritto*", Roma, 1946, p. 189.

### 1.3.2. Consenso e adesão/convicção

Os fatos normativos são fontes do direito que possuem um caráter "involuntário" nestes estão abrigadas as necessidades, os costumes<sup>39</sup>, a instauração de um novo ordenamento jurídico mediante a revolução. A este sentido dado ao fato normativo, acrescenta-se outro que integra tradicionalmente o elenco dos elementos essenciais do costume: o grau de "adesão".

Quanto maior a "adesão" mais forte é o costume, porém a nosso ver a adesão, ou a "opinio juris" de que aquele costume se impõe como "lei", é também um fato normativo.

O vigor da participação popular reside exatamente na possibilidade de efetivar a passagem de um fato normativo a uma norma, daí advém seu papel na "produção normativa".

A *opinio iuris seu necessitatis* (ou a condição que o costume se impõe como regra) é fundamental à manifestação material do costume, este elemento psíquico é que garante a sua efetividade e seu caráter de fonte. Mas, a *opinio iuris* pode também ser verificada em outra dimensão do fato normativo. É ela a expressão do impulso que leva a pessoa a intervir na formação do discurso da norma, na medida em que uma necessidade é considerada importante, merecedora da *segura* tutela do direito. Eis o papel fundamental do "consenso", ainda que operado pela escolha prévia de um sentido, uma regulação dentre várias.

A participação popular é uma via de acesso da "opinio iuris" cujo sentido foi relido acima, de modo a construir uma norma com maior possibilidade de efetividade ou com maior grau de "realizabilidade". Constitui-se também em via de

---

<sup>39</sup> Ibidem., p. 52.



acesso privilegiada à revelação, também, da necessidade histórica, erigindo-se numa condição otimizada de legitimação social.

Neste sentido surgem algumas questões:

1. Como se processa uma maior ou menor adesão a um comando normativo?
2. Quais são os papéis e os efeitos da convicção, da adesão e do consenso no discurso normativo?

Em primeiro lugar, a norma posta (que revela uma linguagem imperativa) não é campo para o exercício da persuasão<sup>40</sup> e do conseqüente aumento do grau de adesão às escolhas evidenciadas no próprio discurso (a menos que sob a perspectiva de uma estratégia de publicidade dos atos normativos tratada no cap. 6). Entretanto, a participação permite uma mudança de posição dos atores do discurso *antes* e *durante* o seu processo de formação.

Esta distinção do "antes" e "durante" é necessária. "Antes" nos remete à sociedade, à tradição, às necessidades históricas, ao "impulso" de participar da formação do conteúdo da norma, a uma conduta "política". O "durante", por sua vez, refere-se ao procedimento legislativo, a todo o processo ordenado juridicamente para a produção de normas.

É na fase anterior à edição da norma que a persuasão, a argumentação em torno das questões do Direito encontram seu *locus*, ou terreno mais fértil. Estes são profundamente reflexivos, ou no dizer de FERRAZ JR., "*reflexividade significa, pois, um questionamento crítico que se manifesta na própria discussão, quando se busca, seriamente, uma nova justificação para os objetivos e*

---

<sup>40</sup> Tércio Sampaio Ferraz chama atenção para este particular no seu instigante *Direito, retórica e comunicação*, 1997, quando discorre sobre o efeito da valoração ideológica, que coloca um termo na "reflexividade dialógica do discurso da norma", p. 121.

*fundamentos assinalados no próprio discurso*"<sup>41</sup>, sob esta perspectiva, a participação popular concorre para o aumento da compreensão do direito do nosso tempo.

Neste contexto, a convicção surge das evidências dos fatos, bem como consequência da persuasão, do convencimento, ou da "aprendizagem"<sup>42</sup> próprias da situação comunicativa na qual se insere a "produção" do direito.

A convicção provoca a adesão a uma dada asserção (que repetimos pode se referir, a um valor, interesse, tradição, necessidade histórica), pois manifesta um sentimento de verdade referente àquela asserção<sup>43</sup>.

Sem convicção não há consenso e o consenso é uma causa de efetividade e melhoria da "eficiência" das normas. Sem a convicção, a adesão e o consenso, o costume não poderia ser considerado uma norma, uma fonte do Direito, sua eficácia social é legítima ao impor-se como norma ao lado das fontes "legais". A participação popular permite a revelação do consenso e admite a formação da convicção na medida em que provoca a "dialética participativa" na produção da norma.

FERRAZ JR. chama nossa atenção para a formação do consenso produzido pela persuasão<sup>44</sup>, na qual o receptor ou o "parceiro" não se "rendeu" à asserção, não está convicto, mas apenas "reconhece que o autor está seguro do

---

<sup>41</sup> Ferraz Jr., *Direito, retórica e comunicação*, p. 6-7.

<sup>42</sup> *Ibidem.*, p. 7. Tércio Sampaio Ferraz estabelece uma relação entre controle discursivo da decisão e processo de aprendizagem fundida nos conceitos de Karl Deutsch. Assim, àquele processo pertencem o "impulso" (drive), a "motivação" (cue), "reação" (response) e "recompensa" (reward). Ao "impulso" corresponde, sob o ponto de vista discursivo, a questão conflitiva, à "motivação" e "reação", respectivamente, a função sintomática e a função de sinal, e à "recompensa" a decisão buscada, entendida como o objetivo do discurso judicial em termos de uma situação final, na qual a ação linguística alcança uma relação definitiva a um outro comportamento. Este outro comportamento refere-se a expectativas das partes que serão modificadas pela decisão.

<sup>43</sup> *Ibidem.*, p. 40. Conceito proposto por Perelman e Tyteca discutido por Tércio Sampaio Ferraz Jr., que lhe atribui uma natureza teórica.

<sup>44</sup> *Ibidem.*, p. 40.

que diz", como se trata de um sentimento prático (aquele provocado pela persuasão) é ligado à ação. Assim, a persuasão e a convicção expressam a mensagem que por sua vez expressa sentimentos do emissor ao receptor (função sintomática)<sup>45</sup>, é reativo porque pretende provocar a mudança na conduta do receptor (função de sinal).

Nos processos participativos formadores de normas, seja no discurso administrativo (onde a experiência nos dá uma vivaz constatação do seu conteúdo democrático), no discurso judicial, bem como no discurso legislativo, objeto de nossa análise, o papel da argumentação, da persuasão, é evidenciar a convicção em torno de uma necessidade "do aumento da informação da "situação", motivo do início do discurso, da situação dialógica, ou melhor dizendo da situação comunicativa.

*A participação popular é um modo de legitimação da edição de normas.*

A estrutura dialógica permite a discussão do objeto, ou do "dubium", que como questão "reflexiva" admite várias possibilidades, ou no dizer de FERRAZ JR. "é um esquema plurivetorial de possibilidades generalizadas"<sup>46</sup>.

A participação popular potencializa a "reflexão" sobre as inúmeras possibilidades acerca dos "conteúdos normativos" na medida em que traz para o

---

<sup>45</sup> Ibidem, p. 61. Ao dissertar sobre a exigibilidade como regra que determina a não passividade na situação comunicativa jurídica, exigindo que as partes intervenham no discurso e não como observador teórico, mas de sujeito interessado no objeto do discurso. "A regra de exigibilidade portanto permite-nos dizer que na situação comunicativa jurídica, o comportamento discursivo é ativo - ele é dirigido a alguém como a expressão de quem fala (função sintomática) e é reativo - isto é, preso a alguém, a quem se dirigiu (função de sinal). A participação ética do orador e reativa do ouvinte jurídicos qualifica então, o objeto do discurso como um *dubium* (função estimativa).

<sup>46</sup> Cf. Tércio Sampaio Ferraz Jr. *Direito, retórica e comunicação*, p. 22.

processo participativo de produção normativa, vários "topoi" ("formas vigentes da experiência social")<sup>47</sup>.

Sendo esta uma estrutura dialógica aberta, que delimita um espaço de jogo (entendido como "plano de comportamento instruído conforme o diálogo"<sup>48</sup>) no qual são elaboradas as estratégias - que por sua vez atualizam o discurso - e revelam uma dinamicidade que a participação popular tem o condão de incrementar.

A sociedade revela suas necessidades e tradições enquanto o estado revela também as necessidades e valores que reputa como importantes de merecerem a tutela do Direito. Em ambos os casos, os dois pólos interagem, num processo de persuasão de "via dupla".

Se o Estado compreende ser importante limitações na propriedade urbana visando a melhoria da qualidade de vida (que concretiza o conceito de dignidade da pessoa humana) suas chances de efetivar as normas que consubstanciam estas políticas aumentam sua força ao "persuadir" previamente a sociedade (plebiscito e referendo). Neste sentido, a mesma sociedade pode demonstrar ao estado que determinados conflitos ou situações potencialmente conflituosas, devem ser reguladas de acordo com determinado sentido, praticado pelo consenso e revelado através de alguma intervenção na produção normativa através da iniciativa popular.

Como veremos mais adiante o discurso normativo cuja situação comunicativa expressa valores, encontra na participação popular um modo de

---

<sup>47</sup> Ibidem., p. 23.

<sup>48</sup> Ibidem., p. 22.

acessar e elaborar informações<sup>49</sup>, contidas nos processos seletivos - que visam a realização do valor - ou seja, o *programa valorativo* e o *campo valorativo*.

O programa valorativo<sup>50</sup> modifica e demarca a realidade, isto é, fixa diretrizes sobre um *dado*. (*Output* - "O valor e critério para a seleção de comportamentos"), já o campo valorativo dimensiona a possibilidade fática de realização do conteúdo axiológico da norma: é o *input*, ocorrendo determinado comportamento, este será justificado por um valor determinável ou determinado<sup>51</sup>.

Os processos participativos de produção normativa, tem a qualidade de colocar, face a face, na situação comunicativa por eles gerada, tanto o programa quanto o campo valorativo.

#### **1.4. Violência de palavra e a "exclusão discursiva" do cidadão**

A participação popular apresenta-se também como bandeira, ou mote, de movimentos sociais, programas partidários, modelos de gestão, notadamente de esquerda. Integra também o discurso de vários ONGs, com matizes diversos, algumas cujo sectarismo é de tal monta que incluem nas suas estratégias de persuasão (cujo juízo de escolha insito acha-se, obviamente prejudicado) a utilização de práticas ilícitas violentas com o emprego do constrangimento físico e psíquico (vive contra a globalização, na defesa de animais usados na pesquisa, contra os transgênicos) em defesa do seu ideário.

---

<sup>49</sup> *Ibidem.*, p. 112.

<sup>50</sup> *Ibidem.*, p. 112, 113, 114.

<sup>51</sup> *Ibidem.*, p. 114.

Fizemos uma advertência no início do capítulo acerca da complexidade do tema da participação popular e de como o seu ideário encontra-se difuso seja como teoricamente ou na prática, a ser consolidada ou repelida.

O sistema representativo, historicamente, princípio estruturante do estado democrático sofre uma alteração de sentido diante da participação popular que significa aumento das pessoas habilitadas a intervir no processo de decisão. Em termos pragmáticos a divisão do poder contra a redefinição de papéis e como tal, suscita resistência. A história recente evidencia o quão difícil foi estender a capacidade eleitoral ativa e passiva às pessoas sem posses, às mulheres e aos analfabetos.

O mesmo ocorre com a participação popular, tema "intrinsecamente conflituoso". Sob o ponto de vista dos sujeitos, é um contrasenso lógico a não admissão da presença do "representado" na discurso que visa a produção da norma em estado federal (município, estado e união), bem como no exercício das funções de legislação, execução/administração e jurisdição, norma esta que vem a lume ao longo de um processo de decisão que extermará a soberania popular.

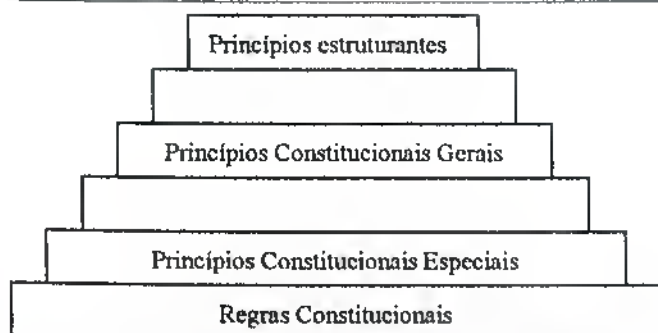
Como processo de decisão, a produção do direito implica em exercício de poder, não de um poder "personificado", mas do poder qualificado, afetado à realização dos princípios estruturantes<sup>52</sup> do Estado.

---

<sup>52</sup> J.J. Gomes Canotilho, *Direito constitucional*, Coimbra, Almedina, 1995, p. 180-183 desenvolve a compreensão da constituição "como um sistema interno assente em princípios estruturantes fundamentais que, por sua vez, assentam em *subprincípios e regras constitucionais* concretizadores desses mesmos princípios". Segundo o constitucionalista português a constituição é formada por regras e princípios com diversos *graus de concretização* (diferente densidade semântica). Neste contexto, os princípios estruturantes são as "traves-mestras jurídico-constitucionais do estatuto jurídico do político" ao mesmo tempo que constituem e indicam idéias diretivas básicas de toda a ordem constitucional. Por sua vez, os princípios estruturantes ganham *densidade* através da concretização operada por outros princípios e regras constitucionais na constituição portuguesa, Canotilho aponta como princípios estruturantes: o princípio do Estado de Direito (Art. 2.º e 5.º); o princípio democrático (arts. 1.º, 2.º, 3.º/1 e 10.º); o princípio republicano (art. 1.º, 2.º, 11 e 288b). O maior grau de concretização e densidade é operado através da *concretização legislativa e jurisprudencial*. Graficamente, o sistema interno dos princípios constitucionais foi assim representado por Canotilho:

Um desses princípios estruturantes é o exercício direto da soberania popular nos termos da Constituição conforme o art. 2.º da CRFB/88. O poder constituinte ao definir o âmbito do sentido daquela soberania o fez com a expressão "nos termos, desta constituição", isto é não nomeou somente, expressa e exclusivamente o artigo 14 que trata do exercício da soberania direta através de plebiscito, referendo e iniciativa popular, mas autorizou a sua *densificação* através do sistema de regras e princípios constitucionais.

Tal norma acha-se no título "Da organização do Estado", assim sendo, a inteligência do seu sentido há de ser feita em conformidade com os princípios estruturantes do estado democrático de direito, evidenciado nos fins da



"A formação do sistema interno consegue-se mediante um processo bi-unívoco de "esclarecimento recíproco" (Larenz). Os princípios estruturantes ganham densidade e transparência através de suas concretizações (em princípios gerais, princípios especiais ou regras), e estes formam com os primeiros uma unidade material (unidade da constituição)."

O termo "sistema interno" é objeto da reflexão de K. Larenz (*Metodologia da Ciência do Direito*, 2.ed., Lisboa, 1985, p. 199-200 e 578-579). Ao lado de Canaris (contrapondo-se a Pawlowsky) o sistema interno é concebido como um "sistema de princípios jurídicos em que o "princípio", ao invés do "conceito" deve ser entendido como pauta "aberta", carecida de concretização - e só plenamente apreensível nas suas concretizações". (...) "É característico de um tal sistema, em primeiro lugar, a existência de uma certa ordem hierárquica interna, mas, em segundo lugar, o jogo concertado, não totalmente "pré-programado", dos diferentes princípios de igual peso nos diferentes graus de concretização. No que toca à ordem hierárquica interna" é claro que a Lei Fundamental atribui um nível mais elevado à vida, à liberdade e à dignidade humana do que aos bens materiais". Quanto à textura aberta daquele sistema, Canaris, Claus W. (*Pensamento sistemático e conceito de sistema na ciência do direito*, p. 109, p. 88-96). "A abertura como incompletude do conhecimento científico acresce assim a abertura como modificabilidade da própria ordem jurídica. Ambas as formas de abertura são essencialmente próprias do sistema jurídico e nada seria mais errado do que utilizar a abertura do sistema na Ciência do Direito ou, até caracterizar um sistema aberto como uma contradição em si". (...) Quanto aos tipos de funções dos "princípios gerais do direito" na formação do sistema: 1) "os princípios não valem sem exceção e podem entrar em oposição ou em contradição entre si"; 2) "os princípios não têm pretensão de exclusividade"; 3) "os princípios ostentam o seu sentido próprio apenas numa combinação de complementação e restrição recíprocas"; 4) "os princípios necessitam, para a sua realização, da concretização através de subprincípios e de valorações singulares com conteúdo material próprio".

república, e na organização da administração pública, bem como erige-se como condicionante à efetivação dos direitos e garantias fundamentais.

A inserção da participação popular no sistema constitucional favorece a dinamicidade do engenho humano ao conceber as suas formas, bem como o seu âmbito de incidência sob a perspectiva do estado federal (município, estado, união), bem como no exercício das funções de legislação, administração e jurisdição. Outras normas infraconstitucionais terminam por concretizar<sup>53</sup>, o seu sentido em vários ramos do direito.

A força que sustenta a autoridade afasta o discurso dialógico repelindo a participação popular na produção normativa (e conseqüentemente do contraditório no processo legislativo). No discurso da autoridade, o "representado" encontra-se excluído da escolha do parâmetro para fundamentar o mesmo discurso.

A participação popular provoca maior *reflexividade* também em torno das possíveis estratégias de aproximação entre a sociedade e o aparato estatal

<sup>53</sup> A concretização é um processo de produção de uma norma jurídica geral até então inexistente. Este método, por sua vez, desenvolveu-se na hermenêutica constitucional alemã. Bonavides, *Curso de Direito Constitucional*, 11.ed., Malheiros, São Paulo, 2001, p. 446-465), situa o método concretista como uma ramificação no tronco da "tópica" e não obstante à sua renovação da hermenêutica contemporânea adverte que o concretismo (referindo-se ao de Müller) apesar de se abrir para a realidade "tem sua última postulação assentada numa estrutura jurídica limitativa, decorrente da hierarquia dos elementos hermenêuticos empregados para definir a normatividade e que se descreminam, na sua prevalência, de um modo estimativo, mais técnico do que axiológico ou ideológico. Nisso talvez esteja o ponto vulnerável de sua metodologia, o flanco que se deixou desguarnecido e por onde a crítica poderá ingressar para demolir todo o edifício engenhosamente erguido". Friedrich Müller desenvolveu sua "teoria estruturante do direito" (*Strukturiende rechtslehre*) nos idos de 1966 com a sua *Normstruktur und normativität zum verhältnis von recht und wirklichkeit in der juristischen Hermeneutik, entwickelt an Fragen der Verfassungsinterpretation*, Berlin, Duncker & Humblat.

Mas, a "metodologia estruturante" encontra-se na obra *Juristische methodik*, publicada em 1993. A teoria estruturante do direito é um conceito que compreende simultaneamente a dogmática, a metodologia e a teoria da norma jurídica e a teoria da constituição, todas se inter-relacionamento. Seu método visa a individualização da norma decisão, daí o termo "concretizar". Para Müller a concretização da norma significa: 1) O texto de norma não é idêntico à norma; 2) O texto de norma, sob o ponto de vista do direito em vigor é o dado que provoca o processo de concretização e sob o ponto de vista dos fatos, as circunstâncias da espécie que deve ser solucionada; 3) o texto de norma criado durante o processo de solução do caso é mais concreto que o texto da norma porque acha-se ligado ao caso ("espécie") de modo mais estreito ao seu plano tipológico; 4) o texto da norma jurídica é mais geral que aquele da norma-decisão. A norma referente a um dado caso não existe precisamente à superveniência do caso concreto. A norma decisão é mais concreta que a norma jurídica e esta última mais concreta que o texto de norma (*Discours de la méthode juridique*, Paris, PUF, 1996).



encontradas no processo de produção do direito (situação de jogo). O distanciamento entre a referida sociedade e o aparato estatal tem na ausência da participação popular a exclusão do acesso ao rico *potencial repertório de normas*.

Diante de um tempo na qual o princípio da igualdade sob o ponto de vista de sua efetividade, acha-se em crise, o reclame racional por uma ordem social não excludente, exige do estado um posicionamento por parte da sua estrutura de sustentação transportando este “conflito” para a produção do direito, resta evidenciada a exclusão dos receptores na medida em que a possibilidade dos mesmos ocuparem os lugares dos emissores/oradores é bloqueada pelo discurso monológico) do legislador.

### ***Direito tem como finalidade propiciar condições factíveis para a efetividade da igualdade e da liberdade***

A “violência” do discurso do legislador e mesmo de operadores jurídicos habilitados como emissores (oradores no discurso normativo) exclui a persuasão e o entendimento e afasta a possibilidade do auditório vir a aceitar, aderir a fornecer estratégias para incrementar aquela aceitação e adesão. Por exemplo, normas que efetivaram a participação popular na definição de prioridades para a execução do orçamento público, vinculando o poder público às decisões da comunidade permitem ao estado concretizar os fins da Republica Federativa do Brasil<sup>54</sup>. Com isto concorre para a efetivação da dignidade da pessoa humana (fator de permanência no discurso), uma vez que os elementos que expressam dado princípio, ou o sentido da dignidade da pessoa humana serão valorados

---

<sup>54</sup> A participação popular na administração pública e foi objeto de nossas indagações quando pesquisamos acerca do elevado índice de aprovação popular das administrações municipais que adotaram práticas participativas. Soares, Fabiana de Menezes. *Direito administrativo de participação - Estado, município, cidadania*. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

(preenchidos) de acordo com o contexto sobre o qual incidem. Ademais, este caráter de mudança/permanência é evidenciado nos processos participativos, denota um outro elemento da dialética participativa.

***A participação popular otimiza a expressão do conceito dos fins do estado e dos direitos fundamentais***

Se o processo do conhecimento<sup>55</sup> é um processo de interpretação do mundo, este deve ser conhecido e pensado para que o direito, na sua dimensão discursiva pragmática, possa atuar com eficiência, isto é, efetivando a igualdade e a liberdade, os direitos e garantias fundamentais.

A burocracia e o formalismo exacerbados interferem na relação entre Estado e Sociedade porque introduzem signos desconhecidos para uma das partes do discurso, a mesma parte que legítima e válida (através de uma mínima eficácia social normativa) as atuações estatais.

Eis a violência do discurso estatal. Pior que impedir ou não regular o exercício direto da soberania é reduzir a pó os pressupostos para o discurso<sup>56</sup>: exclui

---

<sup>55</sup> Searle, *Mind, language and society: philosophy in the real world*. Trad. por F. Rangel, Rocco, Rio de Janeiro, 2000. p. 27. "Os ataques ao realismo não são motivados por argumentos, porque estes são mais ou menos obviamente débeis, por razões que explicarei detalhadamente dentro de pouco tempo. Pelo contrário, conforme sugeri anteriormente, a motivação para negar o realismo é um tipo de vontade de potência, e ela se manifesta de diversas maneiras. Nas universidades, principalmente em várias disciplinas das ciências humanas, parte-se do princípio de que, se no mundo real não existe, então a ciência atual repousa sobre a mesma base das ciências humanas. Ambas lidam com interpretações sociais, não com realidades independentes. Partindo desse princípio, formas de "pós-modernismo", "desconstrutivismo", e assim por diante são desenvolvidas com facilidade, já que foram completamente desvinculadas das enfadonhas amarras e limites de ter de enfrentar o mundo real. Se o mundo real é apenas uma invenção - uma interpretação social destinada a oprimir os elementos marginalizados da sociedade, então vamos nos livrar do mundo real e reconstruir o mundo que queremos. Esta, acredite é a verdadeira força psicológica em ação por trás do anti-realismo no final do século XX". Conforme Salgado, op. cit. "O processo de conhecimento é um processo de interpretação do mundo, este processo só se dá pela mediação do signo. O conhecimento não prescinde do signo que lhe é elemento constitutivo, na qualidade de mediador, objeto-signo-interpretação" (p. 92).

<sup>56</sup> Salgado, Joaquim Carlos. *Semiótica estrutural e transcendentabilidade do discurso sobre a justiça*, op. cit. - "a aceitabilidade de uma decisão como satisfação das suas condições transcendentais, portanto a justiça de uma decisão, tem de observar o princípio de universalidade que dá suporte à sua argumentação periódica, do ponto de vista ético, depende de pressupostos ou estabelecimentos prévios dos significados dos conceitos e, com relação a estes, das palavras o corrente na língua do povo de que participam os interlocutores, tanto os critérios éticos como os de linguagem de um orçamento podem ser estabelecidos

a sociedade do processo dialético da formação da lei por não compartilhar com aquela a linguagem do legislador. Com isso eleva a forma a uma categoria superior, desvinculando-a do caráter finalístico (no sentido do "votou, já contribuiu para a formação da "vontade estatal") impedindo a formação de uma norma que atinja os fins do estado democrático de direito revelado pelo compromisso social para com sua efetividade considerando que o partícipe contribuiu para a sua formação, ao lado do seu grau de aceitação social e, portanto, com uma decisão prévia definida pelas partes em relação aos possíveis conflitos.

A lei participada atinge assim o seu ponto ótimo, não só indica parâmetros de decidibilidade dos conflitos, mas expressa também uma *estratégia anti-conflito*<sup>57</sup>, posto que previamente porta a controvérsia à discussão.

Porém, esta *estratégia* necessita que seus partícipes tenham condições reais de escolha por meio da instituição cujo escopo é avaliar criticamente as alternativas existentes acerca do conteúdo da lei, ou da definição dos critérios de validade dela decorrentes. Nenhuma manifestação estatal possui um grau tão elevado de discricionariedade, antecedente à decisão, como a legislação.

Para SALGADO a violência da palavra ocorre mediante o sistema de comunicação, embora se faça presente também nas comunicações pessoais assimétricas ou decorrentes do sistema sócio-jurídico. Essa forma de violência que conduz o modo de pensar ou a consciência dos indivíduos, tira do homem o exercício livre do pensar, pois este é posto como fórmula acabada, com pretensão de validade inquestionável por força da autoridade presumida do sistema. Um

---

pelos interlocutores, mas têm de, em última instância, estar inseridas nos sistemas objetivamente existentes, a língua e o sistema normativo ético do povo.

<sup>57</sup> Soares, Fabiana de Menezes, A adoção do referendo e do plebiscito administrativo na administração pública como modo de prevenção e parâmetro de valorização para solução de controvérsias, *Boletim Jurídico da Universidade Europeia de Madri*, n. 3, set. 2000.

exemplo é o processo de conhecimento do espectador para comprar determinados produtos, ou como "escolher" um presidente da república<sup>58</sup>. O rompimento com a aceitação proposta pelo sistema mediante o poder de dizer não, revela a liberdade que surge, no primeiro plano como negação.

O sistema de informações "violento" atua na vontade e decisão dos indivíduos, negando-lhes a liberdade de dizer não<sup>59</sup>.

A informação é capaz de atuar no sujeito alterando a sua interpretação da realidade. Para decidir, livremente (e deste estado decorre a concepção da participação popular como contexto privilegiado do exercício da liberdade), o ser humano deve ter acesso, capacidade crítica e informação.

Neste ponto evidencia-se o singular momento vivido pela raça humana, que pode superar em segundos as coordenadas do espaço e tempo ao mesmo tempo em que integra uma sociedade em que a informação se transforma em bem de consumo.

Contudo, para escolher, o ser humano necessita estar informado, de outro modo, pode até mesmo desconhecer aquela possibilidade.

O impacto da informação (volume, intensidade, natureza, modo de acesso) no direito, (sem perder de vista a perspectiva da participação popular) é a indagação objeto do próximo capítulo.

Uma das funções da participação popular é traduzir o símbolo, diretrizes de atuação estatal, capazes de concretizar a igualdade e liberdade dentro do contexto atual marcado pela pluralismo e pela influência exercida pelas questões

---

<sup>58</sup> Salgado, *op. cit.*, p. 87.

<sup>59</sup> Salgado, *ibidem*. p. 87 - "A par da violência vermelha e da violência branca, esta caracterizada pela fome, ignorância etc., há um outro tipo pouco conhecido: a violência da palavra. Ela é a forma de impedir o pensar livre, sem o qual não há o agir livre.

mundiais relacionadas, sobretudo, à economia, ao meio ambiente, ao avanço biotecnológico de um mundo multimedial de informações.

Neste contexto plural e complexo a autoridade estatal não pode ser a única competente para decidir acerca de um determinado conteúdo normativo.

A lei é para todos e estes "todos" reconhecem a sua autoridade posto que assim o é por força dos fins sob os quais se sustenta o estado democrático de direito, bem como pelo exercício da soberania popular de matriz constitucional.

Deste modo, a autoridade poderá perder sua força ilocutiva<sup>60</sup> se no exercício de sua competência nas diversas formas de manifestação do poder estatal (legislação, executivo/administração, jurisdição) obstar, amesquinhar, ou eliminar o exercício, ou mesmo da possibilidade da sociedade intervir no processo de decisão da formação da lei.

A concepção de um Estado, atento a tudo, e a todos, que tudo sabe<sup>61</sup> (acerca do conteúdo das normas), revela-se hoje, falaciosa.

---

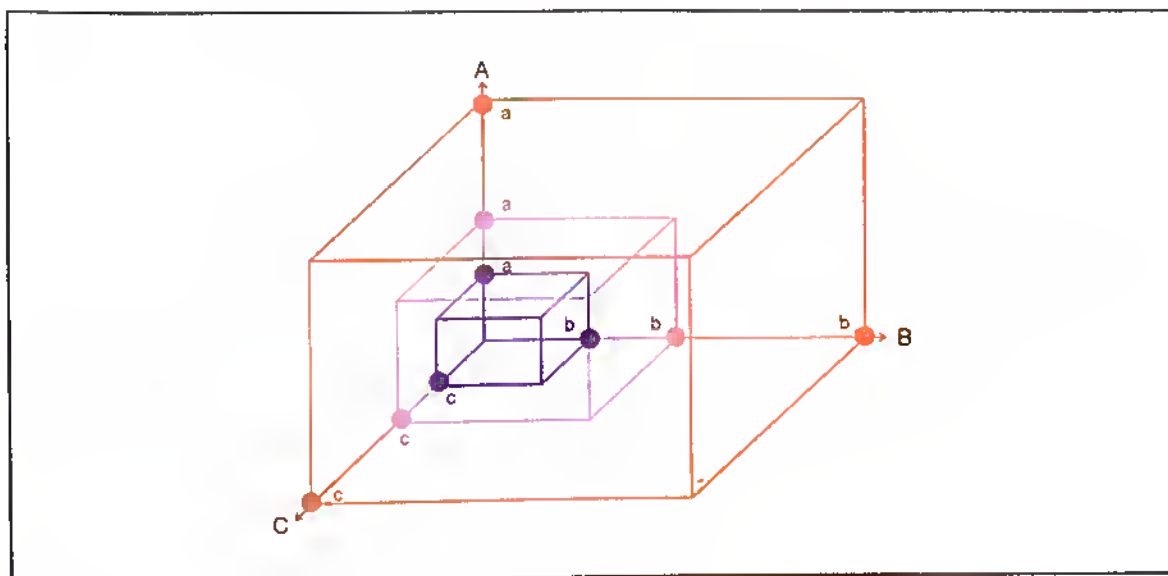
<sup>60</sup> Ferraz Jr., Tércio Sampaio. *Discurso sobre a justiça*. Comunicado ao V Congresso Brasileiro de Filosofia. São Paulo, 1995, ao dissertar sobre o abuso das condições de uso do discurso autoritário (abuso de autoridade).

<sup>61</sup> Exceções são feitas à metáfora do "que tudo vê" ou o Big Brother (Orwell, 1984) que em função do desenvolvimento da tecnologia da informação torna cada dia mais tênue a divisão entre a segurança de todos e a intimidade.

### 1.4.1. Esquema da formação participativa da lei (pontos para a problematização da questão)

Eixo da habilitação para o discurso (A) Plano do emissor	Eixo do repertório (B) Plano do objeto	Eixo do sinal sobre o auditório (C) Plano do receptor
<p>1.1. Cidadãos em gozo de direitos políticos - 2.1. Impulso, interesse e necessidade populares motivadoras da intervenção. Representações, prenoções, topoi.</p> <p>1.2. O sentido histórico/social</p> <p>a) O conceito de cidadão partícipe é equivalente ao conceito de eleitor?</p> <p>b) O estrangeiro residente pode ser considerado cidadão?</p> <p>c) Qual é a justa interpretação da CRFO/88 que utiliza as palavras cidadãos, pessoa e brasileiros?</p>	<p>2.1. Escolha do conteúdo/expressão da lei (legisigno) - cidadãos e parlamento com competências iguais.</p> <p>2.2. Contraditório no procedimento legislativo</p> <p>a) Participação do cidadão nos debates</p> <p>b) consulta pública - internet</p> <p>c) acesso dos cidadãos às telecomunicações - FUST</p>	<p>3.1. Compreensibilidade do discurso normativo</p> <p>a) Qualidade da norma</p> <p>b) Publicidade do procedimento legislativo - <i>massmedia</i> proveniente de intervenções participativas</p> <p>c) Conhecimento real e não presumido do discurso</p> <p>3.2. Força vinculante da lei participada</p> <p>a) aumento no grau de efetividade</p> <p>b) aumento do índice de satisfação das expectativas</p> <p>3.3. Aproximação do estado em direção ao cidadão.</p>

## 1.4.2. Gráfico ilustrativo da participação popular no discurso normativo



### Legenda

A - Eixo da habilitação para o discurso

a - Plano do emissor

B - Função do repertório

b - Plano do objeto

C - Eixo do sinal sobre o auditório

c - Plano do receptor

### Cenário 1

(menor nível de participação)



### Cenário 2

(nível médio de participação)



### Cenário 3

(nível máximo de participação)



### 1.4.2.1. Análise do gráfico

Na medida em que o receptor passa a exercer também o papel de emissor ("c" com sua interseção em "B") o repertório tende a ser mais conhecido.

O grau de conhecimento e de mudança no comportamento do receptor tende a aumentar em função da sua interação com o repertório.

A habilitação para o discurso (a), a intervenção na criação positivada do objeto-norma jurídica (b) e conseqüentemente do acesso ao repertório jurídico (c), o conhecimento da norma advindo de um processo participativo justificam o aumento do número de emissores (dialética da participação - "A").

A mudança do sinal ou da conduta dos receptores é proporcional ao crescimento na função do repertório (B).

A linguagem é o trânsito privilegiado da intenção<sup>62</sup> (ainda que por formas primitivas, crenças, desejos, percepções e interações) que por sua vez é a matéria do significado. Assim, a ação comunicativa visa produzir entendimento<sup>63</sup> (ou conhecimento), que por sua vez se traduz na compreensão do significado que nós colocamos em cada mensagem.

O que ocorre quando a informação, o entendimento, o conhecimento são de algum modo inviabilizados? Quando é comprometida a acessibilidade à própria linguagem, indispensável ao pensar, à construção do raciocínio e da conseqüente capacidade de avaliar e decidir?

---

<sup>62</sup> Searle, John. *Mente, linguagem e sociedade (Filosofia do Mundo Real)*, p. 141.

<sup>63</sup> *Ibidem*, p. 134-135.



A participação popular possui uma "finalidade ilocucionária"<sup>64</sup> compromissiva" porque é um compromisso do "falante", ou "emissor" em agir da maneira representada no conteúdo proposicional. Este compromisso é qualificado no discurso normativo, porque a ação de romper com ele possui conseqüências que atingem quem frustra as expectativas normativamente asseguradas. Vale lembrar que são os representantes (as autoridades) os emissores competentes *prima facie* para a defesa e concretização daquelas "expectativas".

A supremacia do discurso monológico compromete a legitimidade para a satisfação de "desejos", mas também das necessidades humanas que devem ser priorizadas, novamente em conformidade com os direitos fundamentais. A inteligência e apreensão do significado das necessidades humanas são otimizadas, proporcionalmente, ao maior grau de compreensão da linguagem.

Assim sendo a representação simbólica de "estado justo", é aquele no qual as violações às leis encontram reparação e os direitos fundamentais são dotados de garantias de concretização.

A ausência da "crença", ou da representação simbólica de um estado justo ou a sua verificação, ao lado de outros fatores (que serão objeto de análise no cap. III) provoca a ruptura do monopólio da produção normativa (bem como da validação de outras fontes de direito não estatais), da possibilidade do uso da força por parte do estado.

É nesse contexto que ganham corpo regimes de governo autoritários, o crescimento e fortalecimento do crime organizado, instala-se a violência do mais forte (configurada nos mais diversos modos com meios mais ou

---

<sup>64</sup> Searle aponta em língua inglesa os seguintes verbos como exemplos de atos ilocucionários: *afirmar, avisar, comandar, prometer, rogar, rezar, contratar, garantir, desculpar-se, reclamar*. *ibidem.*, p.136.

menos sofisticados), a falta de acesso á informação com a consequente dificuldade em escolher e participar. seja por razões instrumentais ou por fatores ligados à linguagem, compreensão e publicidade.

## 2. ACESSO UNIVERSAL À INFORMAÇÃO: PRESSUPOSTOS À INCLUSÃO SOCIAL E À CIDADANIA EMANCIPATÓRIA

(Questão proposta pela Academia de Dijon no ano de 1750)

*"Se o restabelecimento das ciências e das artes contribuiu para aperfeiçoar os costumes"*

*"Mas, enquanto o poder estiver sozinho de um lado, as luzes e a sabedoria sozinhas do outro, os sábios raramente pensaram em fazer grandes coisas, os príncipes raramente farão coisas belas, e os povos continuarão a ser vis, corruptos e infelizes"*

(Trecho do *Discurso sobre a Ciência e as Artes*, com o qual Rousseau recebeu o prêmio da Academia de Dijon).

(Questão proposta pela Academia de Dijon em 1753).

*"Qual é a origem da desigualdade entre os homens e se é autorizada pela lei natural"*

*"Conclui-se ainda que a desigualdade moral autorizada unicamente pelo direito positivo, é contrária na mesma proporção, com a desigualdade física; distinção que determina suficientemente o que se deve pensar a esse respeito da espécie de desigualdade que reina entre os povos policiados, já que claramente contra a lei da natureza, seja qual for a maneira porque a definimos, uma criança mandar um velho, um imbecil conduzir um homem sábio e um punhado de gente regurgitar superficialidades enquanto a multidão esfaimada carece do necessário"*

(Trecho do *Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens*, com o qual Rousseau respondeu à questão da Academia, marco do início de sua obra política. Em 1762, o *Contrato Social* e *Êmile* são queimados em Genebra).

## 2.1. Contexto e discurso normativo: estratégias comunicativas para uma aproximação entre o senso comum e a linguagem da lei

O acesso ao conhecimento das normas, enfrenta dentre outros, os entraves de acesso ao repertório jurídico por parte dos destinatários (sobretudo das pessoas comuns): eis o desafio para efetivação do sistema comunicativo inerente às normas jurídicas com o fim de concretizar e otimizar a aproximação entre a lei e os cidadãos.

A outra perspectiva que deve ser considerada refere-se a uma mudança metodológica e de relação entre o Direito e as outras ciências e domínios de conhecimento. Isto implica<sup>64</sup> na necessidade do jurista se familiarizar com as disciplinas ligadas à linguagem, à lógica e à informática. Tal dimensão denota a necessidade não só de pesquisa interdisciplinar na área do Direito bem como da inserção de disciplinas que se refiram aos domínios do conhecimento já citado nas Faculdades de Direito.

Vários estudos recentes acham-se focalizados na concepção da norma como sistema comunicativo que deve aproximar a autoridade normativa e a sociedade, sob as seguintes perspectivas: melhoria da qualidade da lei, na participação popular nos procedimentos de formação das leis, análise do processo

---

<sup>64</sup> Bulygin, *Norme, validità, sistemi normativi*. Giappichelli, Torino, 1995op. cit., p. 48-49, "Ma i problemi del linguaggio, della logica, e dell'informatica non sono esclusivi del legislatore: tutti i giuristi hanno a che fare, in maggiore o minore misura, con questi temi. Di conseguenza, sarebbe opportuno inserire queste materie nel normale curriculum della Facoltà di giurisprudenza. Certo, non è necessario che il giurista (neppure lo specilaista in legislazione) sappia usare il computer, o sia un profondo conoscitore della logica o della semantica. **Quel che è necessario è un minimo di familiarità con queste discipline, per poter apprezzare l'ampiezza dei loro possibili apporti.** Conviene aggiungere che vi sono in Argentina non pochi specialisti che lavorano nel campo della logica normativa, della filosofia del linguaggio, e sui problemi dell'informatica giuridica. Ma tutti questi sforzi rimangono isolati, dato che manca ogni coordinazione accademica da parte delle università e degli organismi di ricerca. **È urgente coordinare gli sforzi che si stanno realizzando e promuovere la ricerca interdisciplinare"** (grifos nossos).

legislativo como embate político dos diversos grupos sociais (além dos partidários), no papel das tecnologias de informação na atividade de legislativa<sup>65</sup>.

A tecnologia de informação, principalmente via Rede Mundial de Computadores – INTERNET, permite sob o ponto de vista instrumental, o acesso à uma gama de informações através da escrita, de sons, imagens tudo em grande velocidade e contemporaneamente. Porém este avanço tão notável capaz de eliminar as fronteiras entre as pessoas, revela-se já, talvez, o maior abismo de exclusão humana: pressupõe alguém com capacidade para manejar o referido instrumental, que tenha acesso ou a propriedade dos equipamentos necessários e com a possibilidade de agregar um *plus* de conhecimento dado o monumental leque de informações disponíveis.

O termo cidadão é usado aqui não só no sentido eleitoral (isto é, capacidade de eleitoral ativa e passiva), mas para designar os destinatários da norma de um dado âmbito espacial de incidência. Com a construção da União Européia, associada à expansão das normas internacionais, noções como “nacionalidade”, “cidadania” são modificadas por novas relações advindas do comércio (produtores/fornecedores/consumidores) e pela descoberta de interesses de tutela jurídica recente, cuja relevância para o Direito, ultrapassando fronteiras e

---

<sup>65</sup> Schäffer, Heinz. *Per una legislazione vicina al cittadino le vie per una legge migliore*, Nomos, n.º 1, 1996 e posteriormente publicado no *Liber Amirocorum. Scritti in onore di Vittorio Frosini*; Karpen, Ulrich, Caratteri attuali della Legislazione nei paesi Europei, conferência proferida no seminário ocorrido quando da instituição a Associação Européia de Legislação ou EAL – European Association of Legislation – em dezembro de 1991, também publicada na Revista Nomos, n.º 1, 1996. Algumas perspectivas das relações entre as tecnologias de informação e a legislação foram tema do Congresso “Il diritto dei nuovi mondi”, promovido pelo Instituto de Direito Privado da Faculdade de Direito de Génova em 1991, na seção: *Il mondo senza frontiere*, houve uma mesa redonda denominada “L’Informatica giuridica al servizio del Legislatore” que discutiu as perspectivas e avanços em sede da melhoria da racionalização da técnica legislativa: LOSANO, Mario, “Técnica legislativa, Informática e Buon governo” DAJETTI, Gianfranco – La diagramazione da blocchi della nuova procedura civile, TONNI, Roberto – La “Moderna Analisi Strutturata”. Dall’Informatica al Diritto: un passo avanti rispetto alla diagramazione a blocchi?; Kindermann – Le Regole di tecnica legislative emanate Ministero Federal della Giustizia in Germania; Mercatali, Pietro – Verso un software di aiuto alla redazione delle leggi.

até mesmo critérios temporais, na medida em que se referem a situações futuras (ou às próximas gerações): as questões ambientais e as biotecnológicas<sup>66</sup>.

Estas questões repercutem na unidade do sistema da ciência do Direito. O sistema enquanto "unidade de sentido"<sup>67</sup> compartilha de uma ordem jurídica concreta, ambos dinâmicos e dotados de uma estrutura de historicidade.

A aproximação entre a lei e os cidadãos acha-se numa época privilegiada posto que a atividade pode ser controlada pela difusão dos trabalhos parlamentares (seja através dos rádios e, ou, canais de televisão que também podem ser acessados via internet): o paradigma da democracia direta deixa de ser uma quimera.

Contudo, antes de desenvolver os antecedentes e condições para um "governo eletrônico", da "democracia telemática", bem como os desafios da construção racionalizada da lei, faz-se necessária a apresentação de um modelo de análise do discurso ora aplicado ao discurso normativo dos nossos dias, isto é, sob o impacto da revolução da tecnologia da informação.

---

<sup>66</sup> Estudos interessantes na área de "genética do comportamento" revelam que determinadas características comportamentais estejam armazenadas nos genes e que o ambiente externo pode provocar o fenômeno da "plasticidade fenotípica". Assim ao lado dos mais fortes, teríamos os mais aptos à vida em sociedade e ao contrário de atribuir tal aptidão somente à cultura sobre a interação entre genes e cultura e de como o comportamento pode ser transferido às próximas gerações: Pigliucci, Massimo – How organisms respond to environmental changes: from phenotypes to molecules (and vice versa); Trend in Ecology Evolution Tree, v. 2, n. 11, p. 168-192, Nov. 1996; Feldman et al. Gene-culture evolutionary theory, Tree, v. 11, n. 4, p. 453-456, Apr. 1996.

<sup>67</sup> Canaris, K.W., *Pensamento sistemático e conceito de sistema na ciência do direito*. F. Calouste Gulbenkian, Lisboa, 1989, pp. 107-108.

### 2.1.1. Aplicação dos esquemas comparativos de contexto e linguagem (modelo funcional sistêmico)

A observação do sentido comum indicador do uso da linguagem de diversos modos, em situações diversas motivou a busca de sua explicação teórica através da concepção da *teoria do registro e gênero*.<sup>68</sup>

A teoria do gênero e registro apresenta-se como uma teoria sobre o contexto (situacional e cultural) e a relação entre contexto e a linguagem<sup>69</sup>.

A modelização do contexto social tem sua corrente mais expressiva no denominado "contextualismo britânico"<sup>70</sup> cujos trabalhos sofreram a influência do antropólogo MALINOWSKY. Nos seus trabalhos, MALINOWSKY analisa o significado no contexto (mais imediato, ou situacional e mais global ou da cultura). Esses trabalhos culminaram por influenciar FIRTH que incorporou o contexto no seu modelo de linguagem (juntamente com a gramática a morfologia, o léxico, a fonologia e a fonética). O esquema de FIRTH incluiu os "acontecimentos repetitivos típicos dentro do processo social": os participantes (pessoas, personalidades e características), a ação verbal dos participantes, a ação não verbal dos participantes, os objetos, acontecimentos não verbais e não pessoais relevantes, o efeito da ação verbal.<sup>71</sup>

A partir do modelo de FIRTH, HALLIDAY concebeu o seu modelo contextualista no qual enfatizou as relações entre a organização da língua

---

<sup>68</sup> Eggins, Suzanne e Martin, J.R., Géneros y registros del discurso, *El discurso como estructura e proceso*, Gedisa Editorial: Madrid, 2000, "Registro y género son conceptos técnicos empleados para explicar el significado y la función de la variación entre los textos", p. 340.

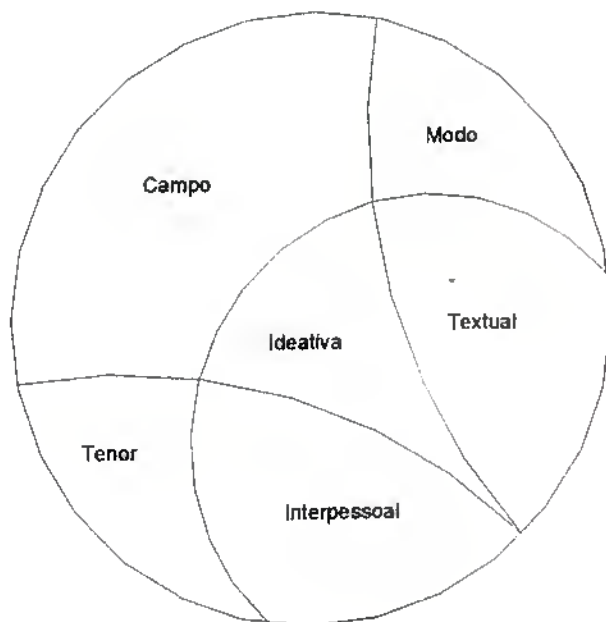
<sup>69</sup> *Ibidem*, p. 344.

<sup>70</sup> *Ibidem*, p. 345.

<sup>71</sup> *Ibidem*.

(metafunções ideativa, interpessoal e textual) e a organização do contexto (campo, tenor e modo). Esta relação foi denominada *realização*.<sup>72</sup>

### 2.1.2. Modelo de Halliday<sup>73</sup>: contexto/registo (campo, modo, tenor)



A organização funcional da linguagem (*Gênero*) divide as metafunções do significado em *interpessoal* (recursos de interação), *ideativo* (recursos para construir o conteúdo), *textual* (recursos para organizar textos).

A metafunção *ideativa* organiza a "realidade" do mundo que nos rodeia (quem faz o que, a quem, quando, porque e como). A *interpessoal*, por sua

<sup>72</sup> *Ibidem*, p. 350.

<sup>73</sup> *Ibidem*, p. 346-347.



vez, organiza a realidade social em função das pessoas com as quais interagimos (fazendo declarações, formulando perguntas, dando ordens, etc.).

A metafunção *textual* objetiva organizar os significados ideativos e interpessoais dentro de textos que são coerentes e relevantes em face do seu contexto (o que é formulado primeiro e por último, como são introduzidas personagens).

A organização do contexto divide-se em *tenor* (estrutura de papéis), *campo* (ação social), *modo* (organização simbólica).

O *tenor* define a natureza dos participantes, a estrutura de suas posições e papéis, quer dizer, quais os tipos de relações existem entre os participantes (permanentes e temporárias). Já o *campo*, determina a natureza da ação social que está ocorrendo e da qual se ocupam os participantes.

O *modo* se ocupa da organização simbólica do texto, a sua posição e função no contexto; o canal de expressão (falado, escrito ou ambos); o modo retórico (persuasivo, expositivo, didático e outros).

### 2.1.3. Modelo de contexto/registo aplicado à produção do direito oriunda do exercício direto da soberania



Sob a perspectiva da organização da linguagem, a aplicação da metafunção *interpessoal* se ocupa das interações dentro da sociedade civil e em relação ao aparato estatal, que culminam com a manifestação dos cidadãos aderindo às propostas formuladas ou ratificando as próprias iniciativas.

A formulação das propostas (*ideativa*) de plebiscito, referendo, iniciativa popular é o resultado do seu processo de elaboração que congrega emissores diversos (ou sujeitos diversos) que revelam as inquietações do seu tempo e lugar, os motivos que os levam a vivenciar uma experiência cidadã emancipatória e os modos utilizados para dar visibilidade às aspirações sociais e que revelam a realidade dos participantes.

Já a metafunção **textual** organiza os elencos de prioridades em conformidade com as manifestações dos participantes, com atos ilocucionários e

perlocucionários diversos, conciliando o senso comum e o sentido técnico: a linguagem do direito (incluindo técnica legislativa).

Na organização do contexto, a ação social própria do *campo* revela os processos utilizados para a construção das “ações comunicativas”, bem como do significado ideativo: assembleias, audiências, participações em comissões, participações populares no processo legislativo.

O *tenor* se ocupa das posições da sociedade civil e do aparato estatal nos processos participativos, se estão negociando os seus papéis, se os cidadãos estão exercitando a dialética *participativa*, seja através do contraditório no processo legislativo, ou mediante a provocação da controvérsia que discute o sentido de uma possível norma ou da apresentação de uma escolha prévia. É no *tenor* que se verifica o trânsito nos papéis entre os diversos participantes e dos tipos de relações entre eles durante todo o processo participativo (participação popular na produção normativa) fora do aparato estatal e dentro deste mesmo aparato (casas legislativas).

Os óbices a uma verdadeira participação só devem subsistir se justificados constitucionalmente (o discurso da norma é do tipo impositivo) e o significado interpessoal é revelado no exercício direto da soberania, pois culmina por “*negociar a estrutura social dos papéis*”.

Por fim, os meios utilizados para incrementar, otimizar e efetivar a participação dos cidadãos na produção normativa exigem do estado uma ação no sentido de permitir o trânsito de informações fundamentais à escolha do elenco de prioridades, ao exercício da persuasão (incluindo a elaboração de textos explicativos por parte do aparato estatal) na fase de produção das propostas e da votação das leis, além de dar condições de acesso à estrutura telemática (e não só disponibilizar

em rede documentos normativos sujeitos à consulta popular). Esta estrutura favorece também o incremento da publicidade, fundamental à informação sobre o contexto social e do contexto normativo) e à comunicação entre aparato estatal e a sociedade.

## 2.2. Tecnologia da informação em face do sistema jurídico

Todas as tensões acima evidenciadas portam novas reflexões sobre a teoria do direito, tendo em vista o impacto tecnológico sobre o Direito, seja sob o ponto de vista da racionalização do discurso normativo proposto pela ciência da legislação (como veremos mais a frente), ou pelo fato de que a tecnologia pode interferir no grau de coerência do sistema, pois permite a verificação e a consolidação das normas vigentes (bancos de dados normativos "off line" e "on line") que identificam normas conexas (por assunto) e solucionam conflitos de tempo (com referência expressas às revogações). Devem ser mencionados os benefícios advindos<sup>74</sup> dos bancos de dados jurisprudenciais - *on line* que permitem o

<sup>74</sup> Um exemplo do uso a tecnologia da informação na administração da justiça e por via de consequência, na efetividade do direito de acesso à justiça: "O Superior Tribunal de Justiça fechou o primeiro semestre de 1999 com um número de julgados superior ao do mesmo período do ano passado, mesmo com o desfalque de seis ministros. Em 1998 foram julgados cerca de 44.500 processos. Neste semestre, o total chegou a quase 58 mil. O julgamento recorde tornou-se possível graças à informatização das fases de processamento dos julgados, fazendo com que se reduzissem os entraves burocráticos que atrasam a decisão dos processos. No primeiro semestre de 1998, cada ministro julgou em média 1.600 processos, enquanto neste semestre cada um julgou 2.300 ações. Os dados mostram que a aplicação da Lei n.º 9.576, de 1998, de iniciativa do próprio STJ, que modifica a forma de julgamento, vem produzindo os resultados esperados. O número de processos julgados por despacho, aqueles feitos no próprio gabinete, já supera em muito o de julgados em sessão. A diferença alcançou a marca de 16.253 processos." (Fonte notícias - STJ)  
Com o advento da Lei n.º 9.800, de 26 de maio de 1999, foi facultado às partes a utilização de sistema de transmissão de dados para a prática de atos processuais:  
*"Art. 1.º - É permitida às partes a utilização de sistema de transmissão de dados e imagens tipo fac-símile ou outro similar, para a prática de atos processuais que dependam da petição escrita.*  
*Art. 2.º - A utilização de sistema de transmissão de dados e imagens não prejudica o cumprimento dos prazos, devendo os originais ser entregues em juízo, necessariamente, até cinco dias da data de seu término.*  
*Parágrafo único - Nos atos não sujeitos a prazo, os originais deverão ser entregues, necessariamente, até cinco dias da data da recepção do material.*

cruzamento de dados entre tribunais de diversas hierarquias e competências (que por sua vez se utilizam de operadores booleanos e/ou/com/adj para uma pesquisa mais refinada), e suas combinações, tornando possível a verificação do "significado" das normas aplicadas, em última análise, do seu sentido prevalente é do pensamento da jurisprudência minoritária.

Neste particular, as conseqüências do impacto tecnológico podem ser resumidas, inicialmente, em cinco vertentes:

a) Melhoria do domínio da documentação jurídica (jurisprudencial; legislativa e doutrinária);

---

*Art. 3.º - Os juizes poderão praticar atos de sua competência à vista de transmissões efetuadas na forma desta Lei, sem prejuízo do disposto no artigo anterior.*

*Art. 4.º - Quem fizer uso de sistema de transmissão torna-se responsável pela qualidade e fidelidade do material transmitido, e por sua entrega ao órgão judiciário.*

*Parágrafo único - Sem prejuízo de outras sanções, o usuário do sistema será considerado litigante de má-fé se não houver perfeita concordância entre o original remetido pelo fac-símile e o original entregue em juízo.*

*Art. 5.º - O disposto nesta Lei não obriga a que os órgãos judiciários disponham de equipamentos para recepção.*

*Art. 6.º - Esta Lei entra em vigor trinta dias após a data de sua publicação."*

A iniciativa pioneira partiu da Primeira Vara Criminal de Campinas que adotou e-mail como instrumento para transmissão de petições. Fonte: Administração do site/OAB/SP - 03/07/99.

A 1.ª Vara Criminal de Campinas criou área específica para recebimento de petições por meio de e-mail, conforme autorizado pela Lei n.º 9.800/99, no site <http://www.aparnagis.com/1vccampinas>.

O Juiz Edison Aparecido Brandão, titular da 1.ª Vara Criminal de Campinas, baixou a Portaria n.º 9/99, regulamentando o recebimento de e-mail:

*"Considerando o disposto na Lei 9.800/99.*

*Considerando que a nova legislação não é taxativa e permite o uso de meios eletrônicos de transmissão de documentos além de fax-símile.*

*Considerando que a Primeira Vara Criminal de Campinas possui site na internet e conta de e-mail, com plenas condições de receber, sem custo algum, dos senhores advogados petições por meio eletrônico.*

**RESOLVE:**

*1 - Instituir setor de recepção eletrônica de petições, via Web na internet,*

*2 - Tal setor é acessível na URL [www.aparnagis.com/1vccampinas](http://www.aparnagis.com/1vccampinas)*

*3 - Os documentos poderão ser remetidos também diretamente para o e-mail [1vccampinas@aparnagis.com](mailto:1vccampinas@aparnagis.com)*

*4 - Os documentos poderão ser remetidos em texto, no corpo do próprio e-mail, remetidos os originais no prazo do art. 2.º da Lei 9.800/99.*

*5 - Os documentos poderão ainda ser remetidos anexados ao e-mail, inclusive arquivos gráficos, sonoros e de vídeo.*

*6 - A conta de e-mail da Primeira Vara Criminal possuirá auto resposta, remetendo ao peticionário e-mail dando conta da recepção anterior.*

*7 - O cartório imprimirá diariamente todos os e-mail(s) recebidos, juntando tais documentos aos autos, tudo devidamente certificado.*

*8 - Dê-se ciência desta à Egrégia Corregedoria Geral de Justiça, ao Ministério Público e a O.A.B.*

*Dada e passada nesta cidade e Comarca de Campinas, aos 28 de junho de 1999. Edison Aparecido Brandão, Juiz de Direito*

- b) Reconstrução do direito vigente (com a possibilidade de verificação diuturna das consolidações decorrentes de sistematizações, do controle das revogações e dimensionamento da cadeia de fontes do direito vigente ) e, por fim, como decorrência deste item;
- c) Favorecimento da coerência da ordem jurídica apesar da inflação normativa.
- d) Utilização da informática jurídica na produção do direito (administrativa, juris prudencial e legislativa).
- e) Criação de redes de informação, incluindo o seu cruzamento entre diversos órgãos da estrutura do Estado.

A possibilidade de interferência na construção do sentido normativo dado como resposta ao cotidiano e fundado na premissa de máxima eficácia dos direitos fundamentais (norma universal) requer a reflexão acerca do direito como sistema comunicativo e da investigação da participação popular também como problema situado na esfera da aplicação do direito.

Já a comunicação da atitude juridicamente justificada, situa-se na esfera da norma e pressupõe a devida informação do enunciado, tem como requisito a publicidade da Lei nos diários oficiais erigindo-se em presunção do conhecimento acerca das ações permitidas, obrigatórias ou vedadas.

A publicidade é requisito de validade das normas, que justifica a presunção de que os destinatários estão informados sobre os seus enunciados:

Porém, estariam os destinatários devidamente comunicados?

O desafio de apreensão do legisigno, á luz da problemática discutida ao longo deste trabalho, exige uma reflexão que considere:

- a) A construção das normas que respondam às questões postas por uma sociedade exposta a grandes transformações e ao agravamento de velhos problemas, isto é, das questões humanas essenciais como preservação da vida e do desenvolvimento e autodeterminação da pessoa.
- b) A escolha do sentido da lei que deve atuar num contexto será melhor dimensionado de acordo com as informações comunicadas (e acedidas) pelos operadores jurídicos, destinatários das normas.

Ambas perspectivas dependerão, em graus diversos, da informação, do seu acesso e dos modos e meios da publicidade.

O Direito na sua dimensão é veículo de crenças e idéias e conseqüentemente é formado no embate da diversidade acentuada, no nosso tempo, pela revelação de uma sociedade plural, nas quais identifica-se problemas comuns e aqueles que atingem pessoas ou grupos.

Nesta sociedade plural, e diante da constatação de que as diferenças também são comuns a todos os homens, a noção de que a vontade da maioria deve prevalecer, coloca em risco o princípio da igualdade e requer uma ponderação de valores na qual a tolerância é chamada a integrar o espaço de jogo. Crenças e idéias devem ser repelidas, se não encontram justificativa no sistema constitucional dos Direitos Fundamentais e que diante do caso concreto eliminem a incidência da igualdade e liberdade, rompendo com a unidade da Constituição.

Segundo Hesse cabe aos princípios de interpretação<sup>75</sup> constitucional a "missão de orientar e conduzir o processo de relação, coordenação e valoração dos pontos de vista ou considerações que devem levar à solução do problema".

---

<sup>75</sup> Hesse, Konrad - La interpretación constitucional, *Escritos de derecho constitucional*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992, p. 45-54.

Para tal o autor enumera os seguintes princípios:

- 1) *Unidade da constituição* (sobrevivência do conjunto no qual se encontra uma dada norma e não da norma isolada);
- 2) *Concordância prática* (os bens jurídicos constitucionalmente protegidos devem ser coordenados de modo a alcançar para ambos, na situação concreta, da sua "efetividade ótima");
- 3) *Correção funcional* (o resultado da interpretação deve respeitar as competências fixadas pela constituição);
- 4) *Eficácia integradora* (exige a preferência por pontos de vista que promovam e mantenham a unidade política das constituições);
- 5) *Força normativa* (a "atualização" da constituição exige a preferência de pontos de vista, que ajudam as normas da constituição a obter a máxima eficácia).

Contudo, e se caso a Constituição positivasse valores que desprezassem o pluralismo, violando preceitos universais de igualdade e liberdade?

Deveria ser repelida da mesma forma porque todas as pessoas compartilham a natureza individual e a diversidade espiritual, trata-se de um imperativo racional. Assim sendo, todos devem ter condições de obter informações e de compreender as "comunicações" feitas pelo Estado que se legitima por uma relação de "função" e não de mera autoridade. O Estado age em prol da sociedade e não para criar situações de vantagens privadas em detrimento de prejuízos públicos<sup>76</sup>.

---

<sup>76</sup> Cf. Fonseca, Eduardo Gianetti da. *Vícios públicos, benefícios privados: a ética na riqueza das nações*. Companhia das Letras, São Paulo, 1993.



### **2.2.1. Marcos para a reflexão sobre o impacto da tecnologia da informação sobre a comunicação do discurso da lei**

1) A informação e a comunicação sofreram um avanço monumental que atinge todas as esferas da vida humana e por isso provoca indagações na sua dimensão jurídica. Conforme nossa perspectiva de análise, estas são as indagações em torno dos sistemas de informação, comunicação e do sentido da publicidade exigido do Estado.

2) O dever do Estado de informar sobre a existência da lei (visando a comunicação de normas) estaria sendo satisfeito nos moldes atuais, considerando que este pressuposto se assentou nas máximas de segurança e certifica que informaram a construção jurídica no século passado, e à luz dos meios de comunicação disponíveis, e do volume de informação em circulação?

3) Ou então devemos sustentar e justificar a que a informação acerca do enunciado é suficiente para apreensão do sentido das condutas prescritas e dos princípios enucleados?

4) A participação popular é instrumento hábil a tornar públicas, bem como possibilitar a intervenção das escolhas do sentido da lei de modo a otimizar aquele sentido?

5) Qual o papel da tecnologia e seu sentido axiológico (posto que por si só é neutra) no sistema dos direitos fundamentais, de modo a incluir as pessoas, socializar a informação, e dar-lhes conhecimento do exercício da soberania por representantes ou diretamente?

Assim, emergem as relações entre a tecnologia da informação e suas relações com o conhecimento do Direito. Tal perspectiva se faz tomando a

participação na formação das leis sob o enfoque do direito à informação, cujo destinatário, *in casu*, é o Estado incumbido da tarefa de efetivar o princípio constitucional da publicidade.

O acesso ao conhecimento e o desenvolvimento de capacidade de obter informação através das ferramentas que se sofisticam a cada dia é e será um fator de distinção entre as pessoas e da sua inclusão/exclusão<sup>77</sup>. Aquele fator determinará a obtenção de bens e sobretudo na sua capacidade em sobreviver com dignidade. As necessidades humanas tomam-se mais complexas ao mesmo tempo em que as aquelas necessidades essenciais (vida, integridade física, dignidade, educação, liberdade, igualdade) estão profundamente ameaçadas.

Pode parecer paradoxal discutir pressupostos de acesso universal à informação e justificar o seu igual acesso (e a conseqüente obtenção de conhecimentos) no momento em que milhares de pessoas morrem de fome nos países pobres e tem suas liberdades violadas em países desenvolvidos em função das guerras. Entretanto, a tecnologia da informação, como indica sua própria designação, pressupõe de um lado o desenvolvimento científico que floresce aonde existe capacidade humana, ou "potencial" humano e investimentos; e do outro, a *aptidão para a compreensão e uso de um novo tipo de linguagem*, de novos sistemas comunicativos. Mais uma vez, o fator econômico separa as nações e coloca em risco a soberania dos estados.

---

<sup>77</sup> A "exclusion divide" foi o termo cunhado mundialmente para designar aqueles que padecem da "exclusão digital". Inúmeras ONGs e programas têm se notabilizado por colocar à disposição da população pobre (no Brasil e no mundo) do acesso ao uso do instrumental informático. O outro fator de exclusão é o preço dos equipamentos informáticos. Para instrumentalizar a "universalização" da informação citamos o **Projeto Luar**, desenvolvido pelo Departamento de Informática da Universidade Federal de Minas Gerais. Seu objetivo é a comercialização de pc de baixo custo dotado de softwares livres (LINUX) e por isso gratuitos.

Diante destes paradoxos, surge uma indagação: É razoável discutir sobre acesso à informação enquanto tantos desconhecem a luz elétrica e são analfabetos?!

Para esta pergunta e da profunda injustiça (na sua raiz primordial do desigualdade) que encerra propomo-nos a evidenciar, (assinalando o seu impacto no Direito) que a informação é uma grande força motriz para o conhecimento e engenho humano, e estes sim libertam, porque tiram o ser humano da ignorância, da passividade permitindo que ele lute pela vida, não só a vida biológica, a sobrevivência diuturna, mas uma vida plena na qual possa desenvolver as suas habilidades enquanto ser espiritual e membro também da comunidade.

Como tal, a pessoa humana luta por seu reconhecimento através da grande expressão do agir consciente (trabalho), modo mediante o qual a igualdade e a liberdade se revelam<sup>78</sup>, não sendo possível a separação do agir (ético da liberdade) e o fazer (ético/trabalho). Ambos estão dialeticamente ligados como os dois momentos fundamentais da atividade humana<sup>79</sup>. Deste modo, a tecnologia, *in casu*, a da informação configura-se em instrumento a serviço do homem e não ao contrário:

"o mundo ético, entretanto, é aquele em que se realiza plenamente o espírito, pois aí o agir se refere sempre ao homem e sua liberdade, ao passo que por técnica o fazer se dirige à coisa, à natureza, ou mesmo ao homem, mas enquanto considerado natureza, exterioridade, não livre. Na relação de livre é que se dá o agir e, nesse modo agir, o teórico do intelecto e o prático da vontade identificam-se, na medida em que o prático é o modo pelo qual o pensar "se exterioriza em obra". Pensar é entender e "agir conforme o que entendemos".<sup>80</sup>

Nosso momento histórico é marcado pelo crescimento vertiginoso do acesso a inúmeras "realidades": culturas, linguagens, que colocam os indivíduos sob

<sup>78</sup> Salgado, *A idéia de justiça em Hegel*, p. 450.

<sup>79</sup> Salgado, *ibidem*, p. 451.

<sup>80</sup> Salgado, *ibidem*, p. 451.

várias perspectivas, exercendo múltiplos papéis e inseridos numa superposição de contextos.

Diante desta realidade multifacetada, as pessoas, os cidadãos devem ter condições de entender o papel do Estado em face da constituição e das necessidades humanas e assim a noção de sociedade civil e de estado acham-se, dialeticamente, integradas<sup>81</sup>. A participação popular permite este trânsito entre a Constituição, o estado, a sociedade que é otimizada pela informação que comunica elementos da realidade permitindo a apreensão de sua objetivação em diversos graus e assim concorre para a elaboração de normas (abstratas e concretas frutos do exercício de todas as funções estatais).

Contudo, o entusiasmo inicial diante da miríade de perspectivas abertas pela tecnologia da informação – TI, deve considerar, a outra face do fenômeno: a informação também pode escravizar e aí se revela em vil expressão de violência que afasta a possibilidade de *cognição*, cuja ocorrência *pressupõe a igualdade de acesso á informação e da liberdade real das escolhas decorrentes do exercício cognitivo*. Esta sim é consequência de uma ação *emancipatória*, na qual a sociedade faz um outro tipo de política a partir da construção de vínculos comunitários, os únicos capazes de substituir uma lógica individualista transformando a "sociedade de espetáculo" em "comunidade emancipatória"<sup>82</sup>.

O desafio do Estado é garantir a dignidade da pessoa humana (integrada pelas dimensões da liberdade, igualdade e trabalho), de modo que a

---

<sup>81</sup> Salgado, op. cit., p. 451-454.

<sup>82</sup> Capella, Juan Ramón. *Los ciudadanos siervos*, Editorial Trotta, Madrid, 1993, p. 230-234.

tecnologia não lhe negue a liberdade, a igualdade e o trabalho impondo-se como fim e não meio no processo histórico da civilização.<sup>83</sup>

Desenvolvimento tecnológico não é necessariamente sinônimo de desenvolvimento social. A par dos avanços científicos que acarretam na melhoria na qualidade de vida, as novas relações de trabalho (ou seria o seu fim?) exigem pessoas com um maior nível de escolaridade e com uma visão de mundo sob as perspectivas do ontem, do hoje, do amanhã. Em termos práticos, isto significa o aumento da desigualdade ( e do acesso ao trabalho) entre trabalhadores em face de um maior ou menor grau de qualificação diante da obsolescência advinda dos avanços tecnológicos. Estes avanços exigem dos trabalhadores maior capacidade de abstração e de comunicação.<sup>84</sup>

Ao lado do trabalho como meio dialético de objetivação da igualdade e liberdade, outro elemento é exigido como meta condição do "agir consciente", a **educação** que efetiva e apura a capacidade de cognição libertadora das falácias comunicativas, da violência da palavra frutos da dominação dos meios de comunicação e das informações apreendidas sem um pensamento crítico. Este deve ser hábil a situar o homem como construtor da sua história e não como agregado passivo frente a Estado que lhe "concede favores" ao invés de garantir e efetivar seus direitos.

---

<sup>83</sup> Salgado em notas de aula da disciplina Filosofia de Direito II ministrada na pós-graduação da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

<sup>84</sup> Bastos, Raul Luís Assumpção. *Desemprego tecnológico: trabalho e tecnologia - dicionário crítico*. Org. Antônio David Cattoni. Petrópolis: Vozes, 1999. p. 54. "Assim, empregos que envolvem atividades rotineiras, repetitivas e com baixos requisitos de escolaridade são mais afetados negativamente pelo processo de introdução de inovações de base microeletrônica, o qual exige, dos trabalhadores, maior capacidade de abstração, de comunicação e de conhecimentos básicos, tornando seus postos de trabalho menos estreitos e sua especialização menos rígida".

Mas do que nunca o ideal da "paidéia"<sup>85</sup> se faz presente como a única aquisição inespoliável do ser humano e indispensável na vida em comunidade: *é conditio sine qua non da cidadania.*

### 2.3. As novas dimensões comunicativas no Direito

A revolução tecnológica provoca uma mudança visceral no mundo hodierno<sup>86</sup>, no caso de sua manifestação mais inquietante, a internet inova nos parâmetros de sua própria análise, na dimensão formal do seu objeto, isto é, "a virtualidade".

Esta presença "invisível" elimina fronteiras, ultrapassa distâncias, coloca em confronto culturas díspares, cria uma linguagem própria (que caso não seja democratizada formará um novo contingente de analfabetos), subverte noções dantes modelares, tais como ausência/presença; realidade/virtualidade, elimina impossibilidades tidas como absolutas, como a onipresença, coloca-nos diante de novas aporias.

Tal fenômeno provoca um repensar do próprio Direito, nas suas acepções originais, como ciência e técnica, o que nos leva a uma reflexão de igual

---

<sup>85</sup> Aliás o termo nos remete à obra de Werner Jaeger, *Paidéia – A formação do homem grego*, Martins Fontes, São Paulo, 1995, na qual refaz o percurso histórico da criação educativa grega revelando o seu ideal de humanidade.

<sup>86</sup> Neveu, Erik. *Une société de communication?* Monchrestien, Paris, 1994. O autor faz uma genealogia do discurso comunicativo evidenciando os modelos de pensamento teórico (tais como, a Escola de Frankfurt) juntamente com a análise crítica da propaganda, do domínio do espaço de comunicação, da massificação e perda de senso crítico. Porém o mito da comunicação traz a "abundância de informações" advindas do crescimento vertiginoso seja das telecomunicações ou da telerádiofusão, e dos meios multimediais (dos quais a internet é o melhor exemplo) que podem criar a ilusão de que a comunicação é para todos. O autor chama ainda a atenção para a ocorrência da "violência simbólica" um dos percalços à concretização de uma "democracia telemática").

envergadura para com o seu conhecimento a compreensibilidade da Lei, e do incremento da participação popular na formação das normas jurídicas expressão máxima de manifestação da soberania.

O desenvolvimento da indústria da informática que floresceu a partir das últimas quatro décadas, principalmente no Vale do Silício (EUA) forneceu condições materiais para a construção de uma rede de comunicações capaz de resistir à guerra fria: a internet, ou a rede mundial de computadores.

O fluxo de dados, informações após o advento da revolução tecnológica reúne algumas características que maximizam a comunicação entre usuários (bem como do seu acesso àquelas informações).

A TI aplicada à construção de banco de dados cria novas *dimensões comunicativas* que reclamam uma perspectiva dinâmica que evidencie as relações das pessoas entre si, de suas interações com os bancos de dados.

Ei-los:

- a) *Interoperabilidade*: É a capacidade de diálogo própria dos sistemas que se integram e interagem.
- b) *Interatividade*: características que requer do usuário uma atitude "emancipada" na qual faz escolhas e interage com o sistema usado para isso as ferramentas dos aplicativos além da lógica booleana (sim, não, ou, com, e) utilizada nas pesquisas nos bancos de dados (e na própria construção dos sistemas).
- c) *Tempo real*: capacidade de eliminar distâncias, fusos horários, e a presença física dos usuários. A este caráter se integra a noção de "tempo compartilhado" no qual um computador pode dividir-se entre vários usuários.

d) *Multimedialidade*: capacidade de disponibilizar num só computador vários recursos simultâneos de multimídia, suas aplicações: imagens (fotográficas, filmes, desenhos, símbolos); sons (alertas, músicas, notícias, vozes), a uso dos jornais, telefone, vídeo, televisão; construção e impressão de textos; que podem enviar o leitor ao correio eletrônico; a outros arquivos (*hipertexto*) ou a ligá-los (*link*) a sites (inclusive dos bancos de dados jurisprudenciais, normativos, doutrinários etc.) da internet; permitem o recebimento e envio de correspondência eletrônica (intertemporal, com vozes e imagens<sup>87</sup>), possibilitam a construção e acesso aos sítios virtuais (*sites*).

Todas essas dimensões comunicativas podem ocorrer simultaneamente e requerem do usuário capacidade de manejar o instrumental informático.

Eis o grande paradoxo da tecnologia de informação (TI): de um lado liberta, mas do outro, aprisiona: e pior, exclui quem não tem habilidade para aceder às informações disponíveis e de apreendê-las criticamente. Esta se constitui num dos principais óbices<sup>88</sup> (ao lado da concepção política simbólica do regime

<sup>87</sup> O programa de comunicação instantânea ICQ é um os mais populares da internet, gratuito e com uma interface amigável que permite a troca de arquivos (downloads e uploads), de mensagens em tempo real, além da possibilidade da introdução de vozes e imagens. São milhões de usuários conectados nos quatro cantos do planeta usufruindo da engenhosa criação de dois jovens israelenses. Aliás Israel tem sido pródigo em inovações no mundo virtual: o primeiro caso de registro virtual de um nome culminar com a adoção da indicação do domínio .com (ponto com) acrescido ao nickname - apelido) de um israelense. Ele sustentou frente à administração pública, ser identificado por centenas de pessoas pelo seu e-mail na internet. Acolhida sua pretensão foi-lhe deferido inclusive um novo passaporte.

<sup>88</sup> Lyon, David - *La società dell'informazione*, Società Editrice il Mulino, Bologna p. 155, 156, 171 e 172: "Numa democracia eletrônica além da participação política poderia continuar a ser apanágio de quem já possui o nível cultural e os meios apropriados (quem possa permitir-se o equipamento adequado e saiba usá-lo). c...) a terrível imagem orwelliana de um controle do tipo totalitário exercido através do uso das novas tecnologias serve como advertência, da previsão do que poderia acontecer na ausência de uma postura vigilante por parte dos cidadãos acerca dos usos dos bancos de dados e das redes de computador (...). As novas tecnologias nunca encorajam desenvolvimento do tipo democrático esses tendem, ao contrário, a subestimar as tendências antidemocráticas associadas ao monitoramento por parte dos aparatos estatais. O potencial democrático insito na tecnologia da informação não pode se concretizar sem primeiramente se posicionar contra esta realidade política social".



representativo), para uma "democracia eletrônica ou telemática" que requer uma sociedade emancipada que o é porque seu **status pessoal** lhe garante possibilidades de avaliar e escolher (aliás capacidade já identificada no conceito grego de *phronésis*), ao mesmo tempo em que pode dimensionar o valor da sua participação como meio para a efetivação dos direitos fundamentais.

COSTANZO<sup>89</sup> posiciona a transparência (decorrente da publicidade) como condição para o controle político dos cidadãos. A informação otimizada pela "comunicação telemática" contribui para a educação cívica e política do cidadão.

Na tentativa de dimensionar o fenômeno do crescimento da TI e dos desafios postos a uma teoria da justiça fundada na dialética da participação, a pesquisa de dados revela a radiografia de um caminho em direção a uma era digital (Vide Anexos).

### 2.3.1. Os desafios da "linguagem" da tecnologia da informação

A par de todas as vantagens advindas do livre fluxo de informações em circulação na internet, as leis de mercado criam leis de proteção aos softwares, impondo um padrão de linguagem entre os computadores (e obviamente paga-se pelo uso desses códigos) ao mesmo tempo em que a privacidade dos usuários é devassada<sup>90</sup>. Tal fato tem como conseqüências de um lado a criminalização dos

---

<sup>89</sup> Pasquale Costanzo, *Informazione nel Diritto Costituzionale estratto dal Digesto*. 4.ed. Torino: UTET, 1993, p. 39. Costanzo explicita a relação entre "democracia eletrônica" e "cidadania eletrônica" fundada no binômio informação/control. A comunicação telemática é um meio potente de controle sobre os governantes em função do grau de transparência que essa pode assegurar aos eventos políticos e administrativos.

<sup>90</sup> Um vigoroso crítico das normas que interferem na liberdade no "Ciberespaço" é Lawrence Lessig, professor de Harvard, autor da obra "Code of cyberspace". Em documento produzido pelo Ministério da Ciência e Tecnologia, através da sua Secretaria de Informática e Automação (SIPIN) datado de abril de 2000, sob a

defensores dos códigos livres diante da ausência de regras que garantam a privacidade e pela possibilidade de outros países desenvolverem softwares independentemente dos EUA<sup>91</sup>.

A arquitetura fechada (que termina por impor uma linguagem obrigatória entre os computadores interferindo na sua interoperabilidade) elege determinados códigos como os padrões e estes passam, de fato, a regular o *cyberspace*.

Os "códigos fechados" são protegidos por sanções previstas à violação das leis de software que elevam, em grau máximo, a sua ilicitude através da criminalização de condutas que atentam contra patentes e direitos autorais, e culminam por acarretar sérios riscos à liberdade e à autodeterminação.

A despeito desses fatos, devemos salientar algumas questões neste particular.

Alguns dos defensores dos códigos livres, a hackers portadores de um grande conhecimento da arquitetura da rede o utilizam também para violar a privacidade, destruir, alterar, danificar, arquivos e computadores. A violação da intimidade deve ser duramente repelida qualquer que seja o meio utilizado. O ponto louvável para a atividade dos hackers é a verificação das falhas de segurança dos softwares de códigos fechados. A Free Software Foundation ou Fundação do Software Livre - FSL é formada por hackers de todo o mundo e tem como missão a difusão da oposição aos softwares com códigos fechados (*copy left*)<sup>92</sup>. Advogam o direito dos usuários de ter acesso aos códigos de elaboração dos programas para

---

coordenação de Lúcia Maria Mazzeo, Lessig suscita o problema do traçado da arquitetura da Rede Mundial de Computadores - Internet.

<sup>91</sup> Lessig, *idem*.

<sup>92</sup> É o movimento da *copy left*, ou da esquerda autoral.

estudá-los, modificá-los e copiá-los<sup>93</sup>, ao contrário do que ocorre com os softwares protegidos.

A liberdade criativa foi uma das molas propulsoras da internet, um exemplo no caso da linguagem de construção de página das internet, o HTML (Hyper Text Markup Language), software muito popular de código aberto.

São paradoxais as restrições de linguagem impostas no ciberespaço como fim de atender aos fatores econômicos: a linguagem, como vimos no capítulo anterior (item 1.3) é naturalmente arbitrária na escolha dos seus signos porque é a representação da carga simbólica do nosso pensar). Os códigos fechados além de revelarem a face autoritária conforme a lógica econômica, impedem e, ou, dificultam o diálogo entre máquinas o que interfere no acesso a informação. Uma máquina pode, por exemplo, dizer que a arquitetura de um certa página de um site não é confiável", isto é não possui o seu mesmo código. Assim sendo, não causa espécie o sucesso do sistema operacional LINUX que se opõe à hegemonia do WINDOWS da Microsoft. A obra do escandinavo Linus Torvalds, não só é um sistema de código aberto com milhões de usuários pelo mundo que desenvolvem as versões do LINUX, bem como é invulnerável às pragas virtuais que hodiernamente atacam o sistema windows, não apresentando as falhas (*bugs*) operacionais do sistema da Microsoft. O mundo virtual deixa um claro exemplo das vantagens da cooperação em prol da comunidade "cibernética" que consegue a adesão de milhões.

O risco ao qual LESSIG se refere de "submissão" ao poderio técnico patenteado dos EUA parece se relativizar um pouco com o advento da ICANN<sup>94</sup>,

---

<sup>93</sup> Entrevista com o hacker Richard Stullman (Folha de São Paulo - Caderno Mais!, em 05.03.2000, id.).

<sup>94</sup> A ICANN – ou Internet Corporation for Assigned names and Numbers. É uma associação sem fins lucrativos, constituída para assumir a responsabilidade pela alocação dos espaços dos Ips (Internet rotocal ou número de cada pc que permite sua comunicação com dos diversos pcs na rede), a definição dos parâmetros dos protocolos, o controle (management do sistema de nomes de domínios (DNS); a organização das funções do

uma ONG cujo conselho deliberativo é formado por usuários dos quatro continentes eleitos pelos internautas<sup>95</sup>, mediante votações certificadas por senha. Suas competências são a gestão da internet numa escala mundial, escolha de domínios, elaboração de estudos, encontros, definição de áreas para atuação e segurança dos sistemas. Se de um lado as empresas transnacionais se constituem em grupos de pressão, também os consumidores, conscientes do seu poder de barganha na sociedade da concorrência passam a exigir serviços de melhor qualidade.

### 2.3.2. O impacto da TI sobre a intimidade

É possível fazer um perfil dos usuários baseado no registro dos sites que visita, do volume e tipo de compras que faz, quais cartões de crédito usa, suas opiniões e crenças podem ser identificados mediante as listas de discussão dos quais participe, ou dos livros que venha a adquirir através do e-commerce (ou comércio eletrônico), das associações de classe ou movimento que integre. O Estado pode cruzar as informações acerca dos cidadãos através do registro de suas relações de trabalho, de seus documentos de identificação, da sua declaração do Imposto de Renda, das requisições e uso dos serviços públicos disponíveis, bem

---

sistema da raiz (root) dos servidores anteriormente realizado pelo Governo do EUA com o auxílio da IANA (Internet Assigned Numbers Authority). A diretoria da ICANN é composta por 19 diretores, dos quais nove escolhidos entre os diretores, nove escolhidos pelas três organizações de suporte, e o Presidente/CEO (ex officio) e cinco escolhidos através do voto dos usuários da internet em todo mundo. A escolha dos diretores através da votação on line deu-se por áreas geográficas: África, Ásia/Austrália/Pacífico, Europa, América Latina, Caribe, América do Norte. Durante o período das eleições, a comunidade internauta teve amplo acesso aos candidatos (segunda fase) com comunicação facilitada via webpage. A votação online ocorre através de interface segura, mediante fornecimento de número de associação, senha e número de identificação pessoal, o PIN (<http://www.icann.org>).

<sup>95</sup> O Prof. Ivan Moura Campos, da UFMG, integrante do Comitê Gestor da Internet, foi o primeiro brasileiro eleito para integrar a ICAAN através dos votos dos internautas.

como, puramente, dos sites que visita. Tudo isto sem mencionar o comércio de e-mails que ocupa a caixa postal dos usuários de mensagens não queridas, (*spams*) e para não recebimento são necessárias operações de "descadastramento" (!).

O documento paradigmático do impacto das tecnologias da informação (in casu, informática) foi divulgado em 1973, o "Relatório Richardson"<sup>96</sup>. Paradoxalmente, seu autor foi Ministro do então Presidente Nixon (que veio a renunciar após seu envolvimento em escuta ilegal): Elliot Richardson foi Secretário da Saúde, Educação e Bem-Estar criando uma comissão para avaliar o impacto da informática sobre a privacidade. Os relatos colhidos nas sessões do Congresso, originaram o "Code of Fair Information Practices" (Código de Práticas de Informações Justas)<sup>97</sup>, que por sua vez fundamenta-se nos seguintes princípios:

- 1) São vedados sistemas de registro e armazenamento de informações pessoais cuja própria existência seja secreta;
- 2) Todos devem possuir meios para saber que informações a seu respeito estão registradas e como são usadas; para evitar que informações a seu respeito sejam obtidas com objetivo de serem usadas ou disponibilizadas para outros fins sem o seu consentimento; corrigir ou emendar um registro de informações identificáveis a seu respeito;
- 3) Qualquer organização que crie, mantenha, utilize ou divulgue registros de informações pessoais identificáveis deve garantir a confiabilidade das informações para a utilização pretendida e deve ter meios para evitar o uso indevido dessas informações.

---

<sup>96</sup> O Presidente Nixon veio a renunciar em virtude do escândalo "Watergate", episódio iniciado pela descoberta de escuta ilegal no gabinete do partido democrata.

<sup>97</sup> Relatório da SIPIN/Ministério da Ciência e Tecnologia- Evolução da internet no Brasil e no mundo. Brasília, 1999

Todos os princípios elencados integram o conteúdo do direito a intimidade (garantia constitucional) cujo dever jurídico de tutela correspondente cabe ao Estado. A este compete regular e fiscalizar o uso lícito dos bancos de dados pessoais. Porém, o próprio Estado foi o responsável por diversos atentados à intimidade antes da Segunda Guerra Mundial. Vale lembrar a divulgação recente das relações espúrias entre a IBM e o governo nazista, no qual o sistema de cruzamento de dados desenvolvidos por aquela empresa possibilitou ações de toda ordem do governo contra os judeus.

Todavia, a intimidade, a privacidade, são garantias constitucionais cuja concretização se encontra na rede de proteção jurídica ao sigilo pessoal, profissional e do status econômico, cuja abrangência alcança os instrumentos de trânsito da intimidade: a correspondência postal (e por que não, a eletrônica que é sofisticação desta última) as telecomunicações, o domicílio, a integridade física (ameaçada pela possibilidade de implantação de chips subcutâneos).

A miríade de atentados possíveis ao âmago da liberdade humana, podem interferir em outra garantia: a livre manifestação do pensamento. O perigo de um sistema político autoritário e centralizador é concreto. O "Big Brother" de Orwell nos remete à afirmação de que nos encontramos aprisionados num mundo a cada dia mais dependente da tecnologia da informação, sintetizado na metáfora do "computador cárcere"<sup>98</sup>.

A Europa não se manteve inerte diante dos desafios à manutenção da intimidade como valor fundante da liberdade, notadamente a partir da década de 80, tomou uma série de medidas a fim de disciplinar o uso de banco de dados e do

---

<sup>98</sup> Lyon, *ibidem*.

papel do aparato estatal na preservação da individualidade<sup>99</sup>, caráter que distingue os homens e que pode se contrapor, dialeticamente, à "massificação", à unanimidade, ausência do avaliar, julgar e escolher, ações inerentes à atividade de participar da vida política, de exercer a cidadania.

A edição da CE 108/81 (Convenção de Estrasburgo) evidenciou os princípios fundamentais em matéria de proteção de dados, princípios estes que definiam a base para a atuação da convenção no direito interno de cada país:

- 1) Eficácia imediata no direito interno dos países signatários dos princípios da Convenção (dever de adotar medidas necessárias à efetividade das disposições - Art. 4.º).
- 2) Qualidade dos dados - Os dados oriundos de elaboração automatizada devem possuir as seguintes características (Art. 5.º): a) obtidos e elaborados de modo lícito e correto; b) registrados para fins determinados e legítimos e empregados de maneira compatível com os referidos fins; c) adequados, pertinentes, e não excessivos em relação aos fins pelos quais sejam registrados; d) exatos e, se necessário, atualizados; e) conservados numa forma que consinta a identificação das pessoas interessadas por uma duração não superior àquela necessária aos fins pelos quais foram registrados.
- 3) Garantia condicionante - Se o direito interno pode elaborar dados referentes e raça, na opinião política, convicção religiosa, estado de saúde, vida sexual,

---

<sup>99</sup> CE n.º 108, de 1981. No preâmbulo dispõe: os Estados membros do Conselho Europeu, signatários da presente convenção, considerando o fim da Europa é o de realizar uma reunião estreita entre os seus membros, em particular respeito à certeza do Direito e aos direitos humanos e das liberdades fundamentais, considerando ser auspicioso estender a proteção dos direitos e das liberdades fundamentais de cada um em particular o direito ao respeito à vida privada, levando-se em consideração o crescimento da circulação através das fronteiras de dados caráter pessoal objeto de elaboração automatizada; reafirmando, ao mesmo tempo, o empenho em favor da liberdade da informação sem fronteiras, reconhecendo a necessidade de conciliar os valores fundamentais do respeito e vida privada e da livre circulação da informação entre os povos".

coordenações penais, no caso de garantia adequadamente e específicas e estes dados (Art. 6.º).

- 4) Segurança - As medidas de segurança devem prever proteção dos dados contra a destruição ou perda acidentais e não autorizadas, bem como contra o acesso, modificação ou difusão não autorizada (Art. 7.º).
- 5) Acesso aos bancos de dados - Conhecer a existência dos bancos de dados, seus fins, identidade e residência habitual/sede administrativa; obter de forma inteligível, em tempo razoável e sem atraso ou despesas excessivas a confirmação da existência de dados pessoais; de obter sua ratificação, ou cancelamento quando obtidos violando o art. 5.º, possibilidade de recursos em caso de negativa da confirmação de existência dos dados ou da retificação ou cancelamento.
- 6) Primazia do Interesse Público - Possibilidade de derrogação nos quadros de uma sociedade democrática: segurança do estado, segurança pública, interesse monetário do Estado ou repressão dos crimes, proteção da pessoa interessada e dos direitos e liberdade de outros, utilização dos dados em pesquisas ou estatísticas sem risco de violação da vida privada.<sup>100</sup>
- 7) Efetivar normas de conduta - As violações devem ser protegidas através de sanções.
- 8) Extensão da proteção - Os países signatários podem aumentar o grau de proteção proposto pela CE 108/81.

---

<sup>100</sup> Podemos citar o caso do IBOPE quando realiza pesquisas de opinião on line, o faz em site com nível máximo de segurança, certificado por instituição competente em segurança informática.



A CE 108/81 foi um dos documentos normativos fundamentais<sup>101</sup> para a adoção da modernização da administração pública europeia (que hoje tem, como aliada a utilização das redes de informação, associados à prestação de serviços on line - otimizados pela elaboração de documentos eletrônicos e firma digital (ou assinatura eletrônica) que também instituiu nos quadros administrativos a figura das *autoridades para a proteção nos dados pessoais*.

Em relação ao movimento em direção à "Administração Pública Telemática" ou "governo eletrônico" trata-se de uma ação conjunta da EU em busca de uma administração pública mais eficiente, acessível aos cidadãos e transparente utilizando a tecnologia de informação como ferramenta de desburocratização.

Na Itália a inovação se deu com a instituição da figura da Autoridade para Informática na Administração Pública<sup>102</sup> - AIPA - cuja função é planejar, disciplinar e controlar o uso da tecnologia de informação na Administração Pública. Para tal fim conta (além da estrutura administrativa) com um aparato normativo que disciplina as diversas possibilidades de utilização da informática na atividade administrativa<sup>103</sup>.

---

<sup>101</sup> No caso da Itália os documentos normativos fundamentais são a Lei 675/96 modificada em 1997 (tutela das pessoas e outros sujeitos referentes ao tratamento dos dados pessoais) e a Lei 676/96 modificada em 97 (delegação de competência ao governo em matéria ou tutela das pessoas e outros dados referentes aos dados pessoais).

<sup>102</sup> Decreto do Presidente do Conselho dos Ministros de 31 de outubro de 2000 - Regula técnicos para o protocolo informático; decreto do Conselho de Ministros de 8 de fevereiro de 1999, regula técnicos para a formação, transmissão, conservação, duplicação, reprodução e validação, inclusive temporal, dos documentos informáticos, Decreto do Presidente da República, 5 de março de 1999, n.º 70 - Regulamento referente a normas de organização em matéria de teletrabalho nas Administrações Públicas. Decreto do Presidente da República de 20 de outubro de 1998, n.º 428 - Regulamento do protocolo administrativo com procedimento informático; Decreto do Presidente da República de 10 de novembro de 1997, n.º 513 - Regulamento sobre critérios e modalidade pela formação, arquivamento e transmissão de documentos com instrumentos informáticos e telemáticos; Lei 15 de maio de 1997, n.º 127 - Medidas urgentes para as desburocratização da atividade administrativa e dos procedimentos de decisão e controle; Decreto Lei de 17 de setembro de 1993 n.º 364 - medidas urgentes para o sistema informativo, para a estrutura, equipamentos e serviços de administração judiciária.

<sup>103</sup> Hoje o "Garante" é o Prof. Stefano Rodotà, autoridade reconhecida pelos trabalhos na área de Direito à Informação e Democracia Eletrônica.

No caso da "Autoridade para a Garantia dos dados pessoais" (Garante per la protezione dei dati personali)<sup>104</sup> sua missão é efetivar o sistema de garantia à privacidade nas esferas pública e privada. Tal função existe em moldes similares em outros países europeus: Bélgica, Dinamarca, Finlândia, França, Alemanha, Grécia, Inglaterra, Noruega, Holanda, Portugal, Espanha, Suécia.<sup>105</sup>

#### 2.4. Em direção à democracia telemática: posicionando o direito à informação e o direito da informática

A efetividade do exercício direto da soberania encontra-se vinculada ao instrumental disponibilizado pela tecnologia da informação cujo traço da "virtualidade" permite a participação popular na produção do Direito. Esta

<sup>104</sup> Conforme a disciplina normativa da matéria, a autoridade tem como funções "controllare se i trattamenti di dati personali effettuati da soggetti pubblici e privati viene svolto in conformità alle disposizioni della legge n.° 675/1996 e segnalare ai relativi titolari o responsabile modificazioni opportune al fine di renderli conformi alle prescrizioni vigenti; ricevere le segnalazioni e i richiami degli interessati ed assumere decisioni sui ricorsi presentati; vietare, in tutto o in parte, il trattamento dei dati o disporre in blocco quando, in considerazione della natura dei dati o, comunque, delle modalità del trattamento o degli effetti che esso può determinare, vi è il concreto rischio del verificarsi di un pregiudizio rilevante per uno o più interessati; verificare, anche su richiesta dell'interessato, se determinati trattamenti effettuati da alcuni organismi pubblici i attualmente individuati all'art. 4 della legge n.° 675/1996 (ad esempio presso forze di polizia, uffici giudiziari e servizi di informazione e sicurezza) rispondono ai requisiti stabiliti dalla legge o dai regolamenti; esprimere un parere su schemi di regolamento e di atti amministrativi suscettibili di incidere sulle materie disciplinate dalla legge n.° 675/1996, su richiesta del Presidente del Consiglio dei ministri e dei Ministri interessati; segnalare al Governo l'opportunità di adottare provvedimenti normativi richiesti dall'evoluzione del settore; curare la conoscenza tra il pubblico delle norme che regolano la materia e delle relative finalità; promuovere nell'ambito delle categorie interessate, la sottoscrizione di codici di deontologia e buona condotta per determinati settori; istituire e tenere un registro generale dei trattamenti sulla base delle notificazioni dei trattamenti dei dati ricevute; seguire l'attività comunitaria e internazionale nella materia, partecipando anche alle autorità comuni di garanzia previste da alcune Convenzioni (es. Europol, Schengen) e cooperando con le altre autorità nazionali di garanzia per gli accertamenti previsti dalle direttive comunitarie in materia e dalla Convenzione n.° 108/1981 di Strasburgo; accertamenti previsti dalle direttive comunitarie in materia e dalla Convenzione n.° 675/1996 che è trasmessa al Parlamento e al Governo entro il 30 aprile dell'anno successivo a cui si riferisce."

<sup>105</sup> <http://www.privacy.fgov.be>, <http://www.datatilsynet.dk>, <http://www.tietosuoja.fi>, <http://www.cnil.fr>, <http://www.bfd.bund.de/>, <http://www.dpa.gr>, <http://www.dataprotection.gov.uk>, <http://www.datatilsynet.no>, <http://www.registratiekamer.nl>, <http://www.cnpd.pt>, <https://www.agenciaprotecciondatos.org>, <http://www.datainspektionen.se>.

perspectiva de reavivamento da democracia que favoreça pluralismo típico da sociedade e cultura contemporâneas oposta ao delineamento do sentido da democracia telemática<sup>106</sup> que se processa através de bancos de dados jurídicos online, documentos eletrônicos da administração pública (que expressam formalmente atos administrativos), desenvolvimentos de softwares “decisionais”, e pela utilização do voto eletrônico (através do software desenvolvido para identificação do eleitor e contagem dos votos (bem como pela construção de equipamento informático eleitoral, a urna eletrônica.)

Entretanto, para o devido posicionamento da questão faz se necessário traçar um panorama ainda que breve sobre a informática jurídica e o direito da informática de modo a evidenciar o quadro da tutela da atividade informática e sua relação com o direito<sup>107</sup>.

#### a) A informática jurídica no aparato estatal

A informática jurídica<sup>108</sup> tem como objeto as várias formas de aplicação da informática no direito no domínio da documentação jurídica (bancos de dados jurídicos<sup>109</sup> e rotinas automatizadas de trabalho, e da inteligência artificial. A

<sup>106</sup> Stefano Rodotà, *Tecnopolítica. la democrazia e le nuove tecnologie della comunicazione*, Laterza, Bari 1997, p. 102-104.

<sup>107</sup> Na Itália, dentre os precursores (e expoentes) na área de direito e informática e no posicionamento científico das disciplinas decorrentes de ambas áreas do conhecimento: Mário Losano, Vittorio Frosini, R. Bonusso, Constantino Ciampi, Stefano Rodotà e ainda Enrico Pattaro, Giusela Finocchiaro, Ettore Giannantonio, O. Fanelli, P. Costanzo, V. Zeno Zencovich, dentre outros.

<sup>108</sup> Finocchiaro, Giusella, Argonenti di Informática Jurídica, CIRFID "Centro Interdepartamentale di Ricerca in Filosofia del Diritto e Informatica jurídica "Hans Kelsen dell'Università degli studi di Bologna, Bologna (CLUEB), 1995, p. 11-13.

<sup>109</sup> Arquivos eletrônicos de legislação, jurisprudência, doutrina. Podem se apresentar *off line* (ou fora da rede *internet*) ou *on line* (dentro da rede *internet*). Os dados *off line* sob a forma magnética ("disquetes") ou ótica (*cd-roms e dvd*). No caso dos bancos de dados *on line* os dados são armazenados em um dado servidor e por meio de conexões à *internet* outras máquinas se coligam ao servidor via rede de terminais ou PCs para obter os dados. O primeiro sistema de pesquisa eletrônica de testes legislativos foi concebido em 1960 por William Horty (Rithisburgh University), à partir da década de 60: 1967 Sistema Lexis (Mead Data Corporation de Washington, USA. 1969 Sistema CREDOL (Federação dos notários e da União dos Advogados Belgas);

documentação jurídica em sentido estrito é toda aquela automatizada, já a denominada documentação jurídica "metadocumentária" envolve todas as aplicações não automatizadas, ou a informática jurídica de gestão atividade instrumental relativo ao trabalho jurídico, bem como da informática jurídica decisional que existia na decisão jurídica (lei, ato administrativo, sentença).

Em função das suas aplicações, a informática jurídica é dividida em três espécies<sup>110</sup>:

- i - Informática das fontes do direito ou informática normativa
- ii - Informática dos fatos jurídicos ou informática documentária
- iii - Informática de gestão da administração judiciária e de assistência legal.

Uma outra espécie de ganha espaço é a **informática jurídica administrativa** instrumental do governo eletrônico: o arsenal informático para promover a publicidade da atividade administrativa provocando assim condições de

---

1970 CEDIJ (Centro de Informática da Corte de Cassação e do Conselho de Estado Francês), de Direito Comunitário; 1972 IRETIJ (Instituto de Pesquisas e Estudos para o Tratamento de Informação jurídica - Universidade de Montpellier) e o Sistema CRIDON, do Centro de Pesquisas e Informação e Documentação notariais de Lyon, em Roma foi implantado o Centro de Documentação Automática da Câmara dos Deputados; 1973 - Centro Eletrônico de Documentação da Corte Suprema de Cassação, 1974 Sistema DATEM, (Associação Privada dos Consultores Fiscais Alemães, Sistema JURIS (Ministério da Justiça da República Federal Alemã e o notório JURIS DATA (Editora "Lés éditions techniques"). Cfr: Ettore Giannantonio *Manuale di Diritto dell'informatica*, Padova, CEDAM, 1997 e *Repertoire Internationale des banques de données juridiques* - 1990 - 1991, FLA. consultants, Paris. No Brasil, o PRODASEN (Centro de Processamento de dados do Senado Federal) implantou o sistema THESAURUS de pesquisa jurídica de legislação jurisprudência e doutrina, tendo contado com o apoio do Instituto de Documentação Jurídica - IDG de Florença. Já Pérez Luño, Antonio Enrique (Saggi di Informatica Giuridica) - *Quaderni di Documentazione* 3 - Pubblicazione del' Istituto di teoria dell' Interpretazione e di Informatica Giuridica dell' Università "La Sapienza" Milano, Giuffrè, 1998pp. 58-59. Relaciona sistemas de bancos de dados online por ele denominado como "evoluídos" nos quais o usuário pode dialogar utilizando-se de expressões de busca em língua em comum: NOVASTATUS (Noruega), Projeto RESPONSA de Israel que utiliza o sistema KEDMA, sistema alemão CONDOR (desenvolvido em Mônaco pela SIEMENS) e o SPIRIT (França).

<sup>110</sup> Ettore, Giannantonio, op. cit., p. 9, bem como na obra *Introduzione all'informatica giuridica*, Giuffrè, Milano, 1984. Em relação à denominação do campo de aplicação da informática jurídica: "Jurimetrics" (Loevinger, 1949), "Giuritecnica" (Frosini, 1973). Giannantonio cita o termo "Lawtomatic" (p.S. Hoffmann).

intervenção e participação dos cidadãos<sup>111</sup>. A aplicação da informática jurídica de gestão ocorre tanto "intranet", isto é através da integração entre vários sistemas da rede interna ou "extranet" quando a integração dos sistemas visa as relações entre governo/cidadão/fornecedores e empresas cujo fim é a realização de transações eletrônicas ou disponibilização de serviços.

A *informática jurídica decisional*<sup>112</sup> tem como escopo atuar na tomada de decisão jurídica. Neste enorme campo a decisão pode ser expressa via ato administrativo, sentença ou lei. No campo das suas aplicações que mais interessam em função do objeto deste trabalho está a logística ou técnica de redação legislativa (*drafting*) que se utiliza de sistemas informáticos para aplicar de

<sup>111</sup> No Brasil, na esfera federal, a informática de gestão encontra um amplo campo. Exemplos são o sistema de administração financeira (SIAPE) da Esfera Federal cujo fim é o acompanhamento da Execução orçamentária. O SIDOR (Sistema de Dados Orçamentários) permite o acesso ao orçamento das diversas unidades orçamentárias, o SIAC (Sistema Integrado de Compras) disponibiliza dados referentes às licitações e contratos; SIAPE (Sistema de Administração de Pessoal) permite de uma lado o acompanhamento do contingente de servidores de cada órgão além de todas as informações referentes à sua situação funcional, obtenção eletrônica, via internet do demonstrativo de pagamentos (acessado através de senha via internet em site próprio); Sistema online de envio de declarações de imposto de renda (além de sua versão eletrônica); SIORG ou Sistema de Informações Organizacionais da Administração Pública permite o acesso à informação do quadro de servidores ocupantes de cargos de direção e funções gratificadas, em todas as localidades da federação, com nome, cargo, função e tipo de gratificação recebido além de disponibilizar de toda a estrutura organizacional (administração, Direta e Indireta). Outros sistemas desenvolvidos: Rede Brasil. gov (Portal na Internet que dá acesso à rede multiserviços do Governo Federal (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MP, Serviço Federal de Processamento de Dados - SERPRO, Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social, DATAprev); Sistema de Informações Estratégicas uso exclusivo do primeiro escalão do governo federal, com o objetivo de dar suporte ao processo de decisão e de Formulação de Políticas Públicas (Tecnologia datawarehouse) utilizando sistemas desenvolvidos e utilizados pela Presidência da República; Sistema de Protocolo Eletrônico Integrado que possibilita o protocolo, controle de andamento e tramitação de qualquer processo, de qualquer órgão independentemente de qualquer objeto. Rede Nacional de Informações ou Saúde de CRNIS Portal de Apoio ao Micro e Pequeno Agricultor (Informações e Serviços). Ministério da Agricultura e do Abastecimento, Meio Ambiente e do Desenvolvimento Agrário; Sistema de Pagamentos Eletrônicos (entre governo, empresas e cidadãos) Ministério da Fazenda e Ministério da Previdência e Assistência Social, Sistema de Informatização das Ações Educacionais (Ministério da Educação); Rede Nacional de Informação em Saúde (Ministério da Saúde e DATASUS), Sistema Integrado de Segurança Pública (Ministério da Justiça e Ministério do Planejamento; PEP (Ponto Eletrônico de Presença) Sistema que congrega o oferecimento por parte do governo federal de uma série de serviços e informações na área de educação, saúde previdência social, trabalho, segurança e direitos, treinamento a distância em uso de computadores e da internet disponibilizados através do portal da rede governo, sendo destinado às localidades de aproximadamente 600 habitantes e aquelas junto aos postos de fronteira; Sistema Integrado de Segurança Pública. Plantão Eletrônico via Internet, Registro de Ocorrências policiais (Ministério da Justiça, Ministério do Planejamento); Pregão Eletrônico - compra de bens e serviços no âmbito do governo federal; SIASG.

<sup>112</sup> Finocchiaro, Giusella, op. cit., p. 11-12.

um lado as regras de técnica legislativa e do outro propor modelos para melhoria da produção de leis promovendo o coordenamento entre normas de diversas fontes de direito e de diferentes hierarquias, bem como melhorando a baixa qualidade dos textos normativos (vagareza, incerteza, ambigüidade, obscuridade, etc.).

A legimática é termo que designa a atividade de desenvolvimento e utilização de softwares (programas) que criam um ambiente de "normação" (redação legislativa) utilizando técnicas de inteligência artificial e lingüística computacional<sup>113</sup>.

A informática jurídica revela-se num poderoso instrumento a ser utilizado para a definição do conteúdo (no qual as normas jurídicas sejam sob qualquer forma de expressão ocupam um papel instrumental indispensável) e concretização de políticas públicas.

#### b) Direito da informática e direito à informação

No que se refere aos atores do campo de investigação da informática jurídica (das quais várias aplicações no direito através da atividade de transformação da realidade jurídica em algoritmos), não se trata de uma disciplina informática e sim do estudo da sua melhor utilização no campo do direito, sem que isto implique no jurista se transformar em técnico ou analista de sistemas, e sim no "conhecimento do direito e da capacidade de refletir sobre os procedimentos lógicos do pensamento jurídico"<sup>114</sup>.

<sup>113</sup> Mercatali, P. ao descrever os primeiros sistemas informáticos para a aplicação da lei (legimatica) identifica as seguintes funções: controle lingüístico e técnico legislativo, formulação de disposições, estruturação e organização do texto, simulação de aspectos do impacto normativo. <<http://www.idg.fi.cnr.it/iperinf/relaz1.htm>>(em 03.02.98).

<sup>114</sup> Giannantonio, Ettore, *ibidem* p. 10.

O campo de investigação do Direito da Informática é uma resposta do direito aos problemas surgidos com o advento da informatização e da sua difusão: intimidade e sigilo, tutela jurídica dos softwares, contratos que têm como objeto bens informáticos, crimes informáticos, utilização de suporte informático como meio de prova<sup>115</sup>.

O direito da informática comporta uma divisão em público e privado. O direito da Informática Pública tutela o impacto da informática no Direito Constitucional, Direito Administrativo, Direito Tributário e outras disciplinas publicistas, já o Direito Privado da Informática atua na esfera do Direito Comercial, o Direito das obrigações, da disciplina dos contratos, etc.<sup>116</sup>

Para os objetivos ora fixados, interessa-nos o Direito Público da Informática em face das questões relativas ao acesso à informação e aos instrumentos informáticos da tutela do voto eletrônico, em face do vertiginoso desenvolvimento da tecnologia da informação bem como dos equipamentos informáticos, seria desejável a "legislação por princípios"<sup>117</sup> e ao nosso ver a concretização das garantias e direitos fundamentais atinentes a problemática do acesso a informação através de atos administrativos cuja natureza favorece maior celeridade na regulamentação, obviamente em conformidade como as normas de competência. Devemos fazer a ressalva de que os limites desta divisão diante do documento eletrônico cuja utilização e tutela congrega os reclames de várias disciplinas jurídicas. Também se inclui na disciplina publicista as licitações e

---

<sup>115</sup> Finocchiaro, Giusella, *ibidem*, p. 13.

<sup>116</sup> *Ibidem*, p. 13.

<sup>117</sup> Finocchiaro, *ibidem.*, p. 13.

contratos na Administração Pública bem como no oferecimento de serviços através da internet e a tutela da certificação digital (chaves públicas/chaves privadas).

A proteção à rede de sistemas públicos de gestão, além dos chamados "redes cívicas" ou ligações virtuais entre sites, bancos de dados do poder público e da sociedade civil nos mais variadas esferas (federal, estadual e municipal) também requer a tutela decorrente das normas que informam o Direito Público da Informática.

Dado o tipo de informação (e mesmo serviços) que disponibilizam, também de quem as gera e disponibiliza e do fim atinente à uma cidadania ativa.

Resta evidenciar a conexão entre a problemática do *Direito à informação*, da Informática Pública e do *Direito da Informática*.

No quadro demonstrativo (no item **Cadeia de Fontes do Direito, Sistema Normativo - Informação Publicidade, Educação**) é evidenciado a matriz constitucional em sede do princípio da liberdade de informação que possui um duplo aspecto, a liberdade de informar-se de um lado e a liberdade de ser informado e o direito de comunicar a outrem as próprias informações<sup>118</sup>. Estas liberdades sofrem um novo colorido com o advento da internet que potencializa a liberdade de manifestação do pensamento<sup>119</sup>. A partir da disciplina jurídica do direito da informação é enucleado o direito à informação (seu componente primário) que para Frosini é o direito humano da idade tecnológica<sup>120</sup> cujo reconhecimento como direito do cidadão é próprio de uma sociedade democrática<sup>121</sup>.

<sup>118</sup> Giannantonio, *ibidem*, p. 23-24.

<sup>119</sup> Costanzo, Pasquale Le nuove forme de comunicazione in rete: Internet, Informática e Diritto. *Rivista Internazionale del' Istituto per la documentazione giuridica del Consiglio Nazionale delle Ricerche*, 1998, p. 42-47.

<sup>120</sup> Frosini, Vittorio, *Il nuovo diritto del cittadino*, Nuovi diritti dell'età tecnologica, a cura di F. Liceobono, , Giuffrè, Milano 1991, p. 75-77.



O direito daquele decorrente concretiza-se em alargado espectro acesso aos dados pessoais, normativos de diferentes tipos e hierarquia, a atividade administrativa (organização, contratos, contas públicas e processos) à administração da justiça etc.

#### 2.4.1. Por uma escolha livre: a universalização do acesso à tecnologia da informação

No dizer de Frosini<sup>121</sup>, o direito a Informação compreende duas faces “como um *Giano bifronte*”. Um direito ativo informa, no sentido de pesquisar e fornecer informações, e um direito passivo cujo conteúdo é o de ser informado das notícias de interesse público, além do seu outro significado: o controle, a retificação a recusa de difusão dos laços pessoais inseridos em arquivo eletrônico. Quanto ao estatuto jurídico da informação este é bem jurídico informático, que permite o exercício da atividade cidadã, neste sentido Frosini traz o sentido externado na Sentença n.º 108, 72 da Corte Constitucional ligando-o ao regime de democracia livre:

- a) Pluralidade dos Fontes de Informação
- b) Livre acesso às informações.
- c) Ausência injustificada de obstáculos legais à circulação de notícias e de idéias.

Resta claro que o regime de um estado materialmente democrático exige uma imprensa livre. Se o direito à informação configura-se em situação jurídica

---

<sup>121</sup> Frosini, *Contributi and um diritto dell Informazione*, Liguori Editore, 1998, p. 21-29.

<sup>122</sup> Frosini, op. cit., p. 22, bem como P. Costanzo “Diritto all” informazione e diritto d’informatizone, nei piu recenti sviluppi della Giurisprudenza Costituzionale costituzionale in matéria radiotelevisiva, *Rapporto 93 sui problemi giuridici della radio televisional in Italia*, Giappichelli, Torino 1994, p. 479-482.

subjetiva de matriz constitucional, apresentando-se no sistema constitucional de garantias e direitos fundamentais, sua concretização (acesso à informação) acha-se ligada à dignidade da pessoa humana, ao desenvolvimento social, à participação política.

De um lado a problemática do acesso apresenta-se com um problema do sujeito: se tem condições lingüísticas para compreender as mensagens se está em condições de compreender a linguagem informática e operar equipamento informático, de outro. Neste sentido, *pressupõe* a diminuição desses obstáculos deslocando-se então, para a esfera do dever da administração pública em concretizar o princípio da publicidade, mas sobretudo de dar condições para o acesso à informação, material primário do trânsito e do conteúdo de normas e atividades de caráter jurídico cujo sentido, fruto do exercício da potestade estatal visa o bem comum e a promoção da pessoa.

Neste quadro, o exercício do direito à informação reclama "*a criação de novas estruturas e procedimentos que consistam na efetividade e na função de tal direito; em particular, nas relações entre o cidadão e o poder público, que detém e administra as fontes de informação de utilidade pública*"<sup>123</sup>.

A formação para a cidadania acha-se profundamente ligada à educação e às possibilidade de melhoria do repertório entre estado/cidadão e cidadãos entre si operada por uma comunicação mais elaborada. Neste processo, a formação da cultura cidadã é capaz consolidar a democracia materialmente democrática visto que seu conteúdo simbólico, historicamente conformará o *acervo social*, político da nação. A este propósito, são reveladoras as palavras de Maquiavel:

---

<sup>123</sup> Frosini, *ibidem*, p. 94-95.

"Quem se torna senhor de uma cidade habituada a viver livre, e não a destrói, será destruído por ela, porque ela sempre invocará, na rebelião, o nome de sua liberdade e de sua antiga ordem, as quais nem o passar do tempo, nem os benefícios jamais farão esquecer"<sup>124</sup>.

No que se refere aos meios para a Administração Pública efetivar os objetivos da "inclusão digital" e da conseqüente renovação das relações entre Estado e cidadão, faz-se necessário mencionar a criação do FUST ou Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações.

A participação popular exige a realização de escolhas. E a escolha decorrente de processos participativos alcança o seu fim (manifestação da autodeterminação) na medida em que os partícipes conheçam e tenham à sua disposição condições para conhecer as opções e as conseqüências da preferência de uma em detrimento das demais.

Uma escolha realmente livre requer o conhecimento da realidade jurídica e social. Obviamente, o volume de dados e informações cresceu enormemente em razão do desenvolvimento da tecnologia da informação cuja ferramenta por excelência é a internet. Contudo, como já foi evidenciado, a realidade tecnológica de um lado disponibilizou o acesso às informações, de outro criou uma "linguagem" própria para obtê-las. Eis a tensão entre ter o que conhecer e o que ter para conhecer.

Os direitos fundamentais relativos à educação, ao acesso à informação e à publicidade integram a triade ancilar ao exercício direto da soberania e à cidadania plena: sua efetivação permite o aprendizado e a utilização da linguagem para então construir juízos.

---

<sup>124</sup> Maquiavel, *O príncipe*, Martins Fontes, São Paulo 1990, p. 22.

Porém não só o manejo destas habilidades são necessários à participação num estado de direito tão complexo: a criação da "ágora virtual" capaz de permitir a participação dos cidadãos exige uma formação para utilização das ferramentas da tecnologia da informação. Por outro lado, as garantias individuais de acesso à informação (produzidas continua parte como decorrência do engenho humano) criam a obrigação de disponibilizá-los por parte de quem as possui.

A *disponibilização da informação* não se revela tão somente como categoria decorrente do exercício dos direitos (garantia) mas também pelo dever (cujo caráter é simultaneamente obrigatório e indisponível) de "dar a conhecer": a publicidade (que tem dentre os seus efeitos o dimensionamento público da atividade estatal). É esta publicidade que permite um juízo crítico do cidadão acerca das escolhas (que geram prioridades) do Estado, bem como viabilizam a aplicação do Direito: a presunção do conhecimento da lei.

Neste contexto, a aproximação entre cidadão e estado assume singular importância diante das novas dimensões das coordenadas do tempo/espaço propiciadas pela tecnologia (somadas à miríade de diferentes tipos de informações sistematizadas nos bancos de dados).

## **2.5. Governo eletrônico: instrumentos para a "sociedade de informação"**

A tecnologia da informação demonstra seu caráter serviente à consecução de uma melhor qualidade de vida através da concretização dos princípios da República Federativa do Brasil.

O Decreto de 18 de outubro de 2000 instituiu no âmbito do Conselho de Governo, o Comitê Executivo do Governo Eletrônico, O Decreto 3294 de 15 de

dezembro de 1999 que criou o Programa "Sociedade de Informação" e por fim a Lei 9998 cujo objeto é a disciplina do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicação, estes diplomas normativos compõe o subsistema das fontes que efetivam:

- A transparência administrativa (todos os ministérios e seus órgãos principais possuem seus sites<sup>125</sup>)
- A participação popular mediante as consultas públicas *on-line* a atos administrativos de efeito geral (seus regulamentos) e leis
- O acesso rápido a serviços públicos, livres de burocracia através de terminais eletrônicos e *internet*
- Disponibilização de regulamentos internos e atos administrativos de efeitos gerais, além de leis específicas próprias de um dado órgão, bem como de informações sobre atividades, estudos, dados e programas.

Entretanto, dois outros diplomas normativos compõem o subsistema das fontes que realizam a transparência administrativa, a participação, o acesso otimizado a serviços públicos e informações de interesse geral. O Decreto 3.294, de 15 de dezembro de 1999, ao criar o Programa Sociedade da Informação, concebeu seu instrumento de planos e metas, também elaborado pelo MCT é o Livro Verde - "Sociedade da Informação"<sup>126</sup>.

<sup>125</sup> Sistema de Informações Organizacionais do Governo Federal - SIORG (<http://www.siorg.redegoverno.gov.br/index.htm>), site da Rede Governo disponibiliza informações oficiais (publicadas no Diário Oficial) sobre a estrutura organizacional da Administração Pública Federal, permitindo o acompanhamento em tempo real da sua estrutura organizacional (46.000 órgãos cadastrados; 25.500 titulares de órgãos; localização de órgãos em mais de 1.000 cidades; descrição detalhada das finalidades para mais de 1.500 órgãos e das competências de mais de 18.500 órgãos).

<sup>126</sup> O início do programa sociedade da informação desenvolvido pelo Ministério da Ciência e da Tecnologia é marcado pelo lançamento da Rede Nacional de Pesquisa. RNP (setembro de 1989) que implantou a Internet no Brasil. De 1952 a 1996 a RNP desenvolveu-se através do Programa de Desenvolvimento Estratégico em Informática CDESI, da pesquisa interinstitucional em informática e formação de recursos humanos, (Programa temático em ciência da computação - PROTEM), desenvolvimento das exportações de softwares para apoio às empresas (SOFTEX). A instituição de um grupo de trabalho (GT) sobre a Sociedade de

O Programa "Sociedade da Informação" tem como objetivo viabilizar a nova geração da internet "e as aplicações em benefício da sociedade brasileira" cujo instrumental em termos dos planos e metas (Livro Verde) tem como linhas de ação o "desenvolvimento de projetos, pesquisas e desenvolvimento em tecnologia-chave) prototipagem de aplicações estratégicas, implantação de infra-estrutura avançada para pesquisa e ensino, fomento a informações e conteúdos; fomento a novos empreendimentos; apoio à difusão tecnológica; apoio a aplicações sociais, governo eletrônico<sup>127</sup>. A partir das linhas de ação, a concretização do acesso à informação ("universalização") estrutura-se em áreas de atuação cujo escopo achasse evidenciado no quadro a seguir.

---

Informação (GT-SOC Info) em 1997 decorreu do reconhecimento da evolução tecnológica nas áreas de comunicação, computação e teve como escopo de: estudos o desenvolvimento do Projeto Brasileiro da Sociedade da Informação; **estabelecimento e difusão social da nova geração de redes da internet**; articulação e coordenação do desenvolvimento e a utilização de serviços avançados de computação, comunicação e informação e suas aplicações na sociedade. Em 1997 veio a lume o documento (sugerido de outros complementares) e comparativos de projetos semelhantes em 20 países. A ciência e tecnologia para a construção da sociedade da Informação no Brasil. O plano plurianual PPA 2000-2003, estipulou de recursos de R\$ 3,4 bilhões provenientes do tesouro, setor privado, estados e municípios incluindo renúncia fiscal e fundos setoriais, como conseqüências da criação do Programa Sociedade da Informação pelo Decreto n.º 3294 de 15 de dezembro de 1999. (< <http://www.socinfo.org.br/sobre/histórico.htm>> 18/08/2001).

<sup>127</sup> <<http://www.mct.gov.br/temas/socinfo/depult.htm>> (18.08.2001).

### 2.5.1. Em direção à democracia telemática: o governo eletrônico no quadro da informática jurídica e do direito da informática

Ciência e tecnologia	Educação	Cultura	Saúde	Aplicações sociais	Comércio eletrônico	Informação e mídia	Atividades de governo	Educação para a sociedade da informação
Colaboração e condução de experimentos, cooperativas e disseminação de informação científica e tecnológica	Educação à distância de qualidade e bibliotecas digitais	Criação e difusão cultural com ênfase nas identidades locais, seu fomento e preservação	Protótipos de referência em atendimento, <i>telemedicina</i> e de informação em saúde	Mundo virtual como habilitador de competências e de participação social	Ambientes de comércio eletrônico e transações seguras através da rede	Meios, processos e padrões para a publicação e interação; propriedade intelectual e negócios de conhecimento	Integração e maximização de ações públicas para a cidadania, transparência de ações e melhoria da qualidade dos serviços	Treinamento e formação tecnológica populacional da cultura digital

Podemos identificar a relação entre o acesso à informação e o desenvolvimento da cidadania emancipatória, os inúmeros documentos normativos já evidenciados no sistema das fontes objetivam dar condições à ocorrência de uma participação popular responsável. Na medida em que o contexto das escolhas típicas do processo ativo de intervenção (ato administrativo) e direcionamento (lei) das políticas públicas são otimizados pela implementação das condições para a efetividade do Direito à informação e da concretização dos fins da República Federativa do Brasil escopo do governo eletrônico, aliás a administração pública apresenta-se mais instrumentalizada sob o ponto de vista do planejamento estratégico e do arsenal normativo do qual dispõe (como veremos sobretudo no cap. 4).

Em agosto de 2000, vem a lume a Lei 9.598 que instituiu o FUST.

Esta lei fecha a tríade fundante do direito de acesso à informação, em direção à inclusão digital porque operacionaliza a execução dos programas, projetos e atividades com o fim de universalizar os serviços de telecomunicações<sup>128</sup>, cujos fins estão dispostos no art. 5.º:

- Atendimento a localidades com menos de cem habitantes;
- Complementação de metas estabelecidas no Plano Geral de Metas de Universalização para atendimento de comunidades de baixo poder aquisitivo;
- Implantação de acessos individuais para prestação do serviço telefônico, em condições favorecidas, a estabelecimentos de ensino, bibliotecas e instituições de saúde;
- Implantação de acessos para utilização de serviços de redes digitais de informação destinadas ao acesso público, inclusive da internet, em condições favorecidas, a instituições de saúde;
- Implantação de acessos para utilização de serviços de redes digitais de informação destinadas ao acesso público, inclusive da internet, em condições favorecidas, a estabelecimentos de ensino e bibliotecas, incluindo os equipamentos terminais para operação pelos usuários;
- Redução das contas de serviços de telecomunicações de estabelecimentos de ensino e bibliotecas referentes à utilização de serviços de redes digitais de informação destinadas ao acesso do público, inclusive da internet, de forma a beneficiar em percentuais maiores os estabelecimentos freqüentados por população carente, de acordo com a regulamentação do Poder Executivo;
- Instalação de redes de alta velocidade, destinadas ao intercâmbio de sinais e à implantação de serviços de teleconferência entre estabelecimentos de ensino e bibliotecas;
- Atendimento a áreas remotas e de fronteira de interesse estratégico;
- Implantação de acessos individuais para órgãos de segurança pública;
- Implantação de serviços de telecomunicações em unidades do serviço público, civis ou militares, situadas em pontos remotos do território nacional;
- Fornecimento de acessos individuais e equipamentos de interface a instituições de assistência a deficientes;
- Fornecimento de acessos individuais e equipamentos de interface a deficientes carentes;
- Implantação da telefonia rural.
- Destinação de um mínimo de trinta por cento dos recursos do Fust serão aplicados em programas, projetos e atividades executados pelas concessionárias do Sistema Telefônico Fixo Comutado - STFC nas áreas abrangidas pela Sudam e Sudene. Serão objeto da aplicação de pelo menos trinta por cento dos recursos do FUST. Em educação (estabelecimentos públicos de ensino) serão aplicados no mínimo 18% do total dos recursos do FUST. Vale ressaltar que o atendimento a deficientes é privilegiado na aplicação dos recursos.

<sup>128</sup> Telecomunicação para efeito legal encontra-se definida pela Lei Geral das Telecomunicações (Lei 9.472 de 16 de julho de 1997) no art. 60, §1.º - *telecomunicação é a transmissão, emissão ou recepção por fio,*



O surgimento das comunidades virtuais, o acesso à informação pública, a universalização do acesso à internet (individual, público, coletivo e comunitária) o aumento da transparência da administração pública<sup>129</sup> somados à interação de redes e sistemas pertencem a inclusão social, o controle social sobre o estado como consequência ao incremento da democratização do processo decisório<sup>130</sup> e para a efetividade das políticas públicas, que por sua vez concretizam comandos constitucional mais densificados, pela legislação infra-constitucional sobre a matéria.

## 2.6. A democracia telemática e voto eletrônico

A possibilidade real de realizar a democracia direta e a construção da cultura jurídica e política de uma cidadania emancipatória e plural<sup>131</sup> são a grande revolução provocada pelo avanço da TI. Para BARATTA a cidadania plural importa num estado que não admite nem estrangeiros e nem excluídos. O Estado da cidadania plural é constituído através de processos culturais e intelectuais além dos direitos de "diversas cidadanias" mas que consiste numa reavaliação, compreendem de sua concepção como um projeto que poderia originar uma civilização, uma cultura muito mais avançada que a cultura do direito" na qual o potencial imanente de violência e ocultado mas venha a ser desvelado para consentir graças a tal

---

*radioeletricidade, meios óticos ou qualquer outro processo eletromagnético, de símbolos, caracteres, sinais,*

<sup>129</sup> *escritos, imagens, sons ou informações de qualquer natureza.*  
O portal pede governo em abril de 2000 já oferecia 629 serviços e 3.500 informações.

<sup>130</sup> "Proposta de política de governo eletrônico para o poder executivo federal" produzido pelo Grupo de Trabalho - GT *Novas formas eletrônicas de interação*, Brasília-DF, 20 de dezembro de 2000.

<sup>131</sup> O conceito de cidadania plural e desenvolvido por Alessandro Baratta no artigo "Lo stato Meticaio e La cittaadinanza plurale". Considerazione su una Teoria mondana dell'alleanza. *Materiali per una storia della cultura giuridica*, ano XXVIII, n. 1, giugno 1998, p. 42.

revelação, a realização de formas não violentas de controle da violência. Obviamente a informação e o seu acesso são elementos essenciais ao processo de construção de um estado materialmente democrático no qual a participação popular (e sua estruturação e densificação em sede constitucional) e autorizada a qualificar, não contingentemente, a democracia e o modelo de estado de direito.

A concepção de um software responsável pela geração de listas de candidatos e legendas, somados ao sigilo do "dado político" no qual se configura o voto, integrante do banco de dados formado pelo conjunto de votos das várias seções, em diversas localidades deslocam a concepção do fenômeno além de exclusiva aplicação da informática jurídica.

A cédula de votação eletrônica expressa um tipo de documento eletrônico, cujo conteúdo, o voto, revela-se em "dado sensível" posto que revela o status ideológico daquele que o declara e cuja manifestação de vontade é sigilosa: a Constituição qualifica a sua tutela em função de suas características e das conseqüências jurídicas que elas portam, isto é o segredo sobre a sua declaração ao lado da sua obrigatoriedade e universalidade.

A categoria do ato de vontade materializado no voto, o exercício da soberania, desloca a sua disciplina para o direito constitucional. É neste contexto que o fenômeno do voto eletrônico se insere no campo de atuação do Direito Público da Informática e a divulgação, o acesso, e a utilização de dados eleitorais se configura em informação pública por sua vez, tutelada pelo direito da informação e pelo seu corolário o direito à informação.

Não obstante o fato de que a doutrina especializada utilizou o termo "Democracia Eletrônica" para definir o exercício da soberania inclusive nas consultas vinculativas realizadas pela Administração Pública), cumpre salientar que termo

"eletrônico" no seu sentido estrito designa uma faceta deste modo de exercício de participação popular, ou seja o registro algoritmizado do voto através de meios magnéticos. Entretanto, as possibilidades são maiores, envolvem toda a soma de aplicações relativas à internet e aos recursos (multimídia) decorrentes das aplicações das telecomunicações (daí o termo "telemática"). A informação pode não ser só armazenada, mas transitar e se realizar de muitas formas (sons, imagens, voz etc). A democracia telemática não revela apenas o exercício do voto mas a possibilidade de contribuir, virtualmente, com estudos, sugestões, depoimentos que informam a instrumentalização legal necessária à consecução de políticas públicas.

Em termos de modelos participativos que se utilizam das aplicações das telecomunicações podemos identificar as consultas e audiências públicas online, bem como as teleconferências, as listas de discussão e os chats virtuais (discussões online em tempo real).

O Decreto 2964/99 que densifica a Lei complementar 95/98 estabelecendo regras, para a relação de atos normativos de competência dos órgãos do poder Executivo" dispõe no seu art. 15 que os projetos de atos normativos ou especial significado político ou social são disponibilizados para sugestões, via internet.

As audiências públicas estão abertas à sociedade, porém na prática promovem também a discussão de *experts* na matéria objeto da audiência. As consultas públicas possuem um caráter de *chamamento* para conhecer "e opinar", a audiência pública para "elaborar, criar, construir" uma proposta que pode ter caráter de norma legal ou de ato administrativo. A par das questões terminológicas, o fato é que antes da edição do Decreto 2.964/99, inúmeros órgãos da estrutura administrativa federal (notadamente a Anatel e Aneel) realizaram inúmeras

audiências públicas, antecedidas por consultas online aos projetos de atos normativos dos respectivos âmbitos de competência.

### **2.6.1. A tecnologia a serviço do exercício da soberania popular: o voto eletrônico**

A experiência pioneira do Brasil em realizar as eleições com equipamento nacional denominado "urna eletrônica", promete revitalizar não só o exercício do voto mas concorrer para a transparência e participação nos processos decisórios de produção do direito.

Hoje o voto eletrônico acha-se restrito às eleições para representantes nas casas legislativas. Contudo, nada obsta que seu potencial democrático possa ser utilizado para a definição de políticas públicas, além, obviamente da instrumentalização da participação popular através do plebiscito, referendo e iniciativa popular. Parece-nos mais condizente com o potencial democrático oriundo das diversas aplicações tecnológicas, não só informáticas, mas das telecomunicações designar esta dimensão do exercício da soberania como democracia telemática.

As eleições de 1998 utilizaram o protótipo de uma eletrônica já em estudo desde 1996<sup>132</sup>. A votação eletrônica ocorreu em 538 municípios dos 24 estados da federação acrescido do Distrito Federal tendo registrado um número baixo e urnas defeituosas, e grande rapidez e correção na apuração dos votos.

<sup>132</sup> O desenvolvimento da urna eletrônica teve como corifeu o então Presidente do Tribunal Superior Eleitoral, o Ministro Carlos Maria Silva Velloso. O sistema eletrônico de votação e apuração foi desenvolvido pela empresa PROCOMP, assim como o sistema informatizado de apuração de voto manual utilizado nas eleições de 1998 nas localidades que não utilizarem urna eletrônica - UE 98.

A Lei 9.504 de 30 de setembro de 1997 (arts. 59, 60, 61, 62) disciplinou o sistema eletrônico de votação e de totalização dos votos disciplinando o conteúdo da cédula eletrônica disponível no painel da urna (e fotografia do candidato); o nome do partido ou da legenda partidária, designação do cargo disputado no masculino e feminino; a exibição da cédula de votação eletrônica em face das eleições proporcionais, majoritárias e para o voto de legenda; a contagem dos votos pela urna eletrônica, assegurando sigilo e inviolabilidade garantindo sua ampla fiscalização por parte dos partidos políticos, coligações e candidatos<sup>133</sup>.

Ainda nas eleições de 1998 foram realizados os testes simulados pelos Tribunais Eleitorais do Ceará, Santa Catarina, Paraíba, Mato Grosso do Sul, Sergipe e Maranhão, comprovando as vantagens quanto à eliminação de fraudes e da redução do prazo de apuração em cerca de uma hora<sup>134</sup>.

As medidas de segurança das urnas eletrônicas estão presentes no carregamento de informações, arquivos de fotografias dos candidatos, tabelas de eleitores, seções e agregações por meio dos cartões de memória de carga (*flashcard*), do cartão de memória de votação, bem como possuem inviolabilidade da urna através da colocação de lacre produzido pela Casa da Moeda nas suas tampas de interface de armazenamento de dados e de conexão. Os lacres<sup>135</sup> objetivam impossibilitar o dano ou a substituição dos disquetes com dados da votação e do

<sup>133</sup> O art. 67 assegura aos partidos ou coligações, no momento de entrega no juiz encarregado, cópias dos dados do processamento parcial de cada dia, contidos em meio magnético.

<sup>134</sup> Voto do Ministro Ilmar Galvão no Processo Administrativo n.º 16.695, classe 19.º do DF/Brasília, em 17/06/98 que aprovou a Resolução 20.230 do TSE.

<sup>135</sup> Os lacres também visam impedir conexão externa via teclado ou via USB - conector com a própria urna. O processo administrativo n.º 18.448 - classe 19.º DF/Brasília - TSE (Resolução 20.663 - 23.05.2000) e a Instrução n.º 47, classe 12.º - DF (Resolução 20.563 de 02.03.2001) regulamentou os atos preparatórios relativos à recepção de votos e sua garantia e inviolabilidade.

cartão de memória. Em caso de defeito em alguma urna eletrônica, o disquete e o cartão de memória devem ser transportados para a urna eletrônica substituída. ✓

A crônica política registrou fatos no mínimo curiosos e inimagináveis até o advento do sistema eletrônico de votação o "empate" de votos em eleições para prefeitos nas eleições de 2000.

A tecnologia na sua neutralidade instrumental pode otimizar o potencial democrático da soberania popular concorrendo para processos decisórios mais transparentes e para realização não só da "agora virtual", mas de verdadeiros "eclesias telemáticas" que podem também diminuir o istmo entre legislador e cidadão em sede de produção do direito.



### 3. O SISTEMA DAS FONTES DO DIREITO ENTRE A PARTICIPAÇÃO E A RACIONALIZAÇÃO DA PRODUÇÃO NORMATIVA

*"Ci vuol poco a capire che esiste una materia giuridica, ma un metodo giuridico no; il metodo, naturalmente, deve adattarsi alla materia, ma la via della conoscenza è una sola. È una via accidentata e scoscesa, ad aprire la quale concorrono tutti insieme, filosofi, matematici, fisici, biologi, storici e anche giuristi" (Carnelutti. In: Nuove riflessioni intorno al metodo, in Scritti giuridici in onore di A. De Marsico, v. 1, Milano, 1960. p. 155).*



### 3.1. A racionalização da produção do direito sob a perspectiva das fontes do direito: pressupostos para uma aproximação entre o cidadão e a lei

Antes de analisarmos as interações entre as fontes do direito e a sua elaboração oriunda de processos participativos, faz-se necessário indagar sobre os vocábulos que conotam conceitos<sup>136</sup> diversos relativos à produção do Direito (GUIBENTIF, 1993)

O vocábulo *elaboração* integra no seu sentido, o sujeito que faz, o processo, o resultado, o seu uso é reforçado pelo seu baixo grau de conotação o que o habilita para a utilização pertinente ao sentido técnico da legislação.

*Feitura*, cujo verbo correspondente é "fazer" coloca em evidência o sujeito o que centraliza a idéia em torno de um emissor determinado.

*Construir* sugere uma estrutura que evoca o objeto. *Criar*, também traz objeto ao primeiro plano, pois traz um caráter essencial ao direito já evidenciada por Bobbio: a inovação. O termo criação do direito é francamente utilizado pela Filosofia e Teoria do Direito<sup>137</sup>.

O vocábulo *produção* nos remete ao processo de elaboração do direito. Esta noção é muito cara ao direito além de compatível com o modo de surgimento das normas (ainda que decorrente do seu reconhecimento pelo estado), posto que a validade pressupõe a sucessão e satisfação de determinadas etapas.

<sup>136</sup> Guibentif, Pierre A produção do direito. Crítica de um conceito na fronteira entre sociologia do direito e ciência da legislação. *Legislação*, Lisboa, Departamento de Investigação e Desenvolvimento - Instituto Nacional de Administração - INA, n. 7, abr.-jun. 1953, p. 36-38.

<sup>137</sup> Wróblewsky é o autor do verbete "Criação do Direito" (Arnaud, André et al.) - *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, Librairie Générale de Droit et de jurisprudence, Story-scientia, 2.ed., Paris, Bruxelles, 1994. O mencionado título é associado a um subtítulo - *Ato ou processo de produção do direito*. Bobbio no item dedicado a "Fontes do Direito" (*Teoría General del Derecho*, Madrid, Editorial Debate, 2.reimp., setembro de 1995) utiliza o termo "produção de normas jurídicas", p. 170-171.

Não se pode olvidar que o sentido original do termo "Fontes do Direito" evoca uma dimensão metajurídica (ou além do direito positivo numa dada sociedade) pois congrega uma constelação de *factos-suporte* e atos capazes de gerar normas jurídicas. A produção do direito situa-se em etapa superveniente da definição pragmática do termo "fonte": regula o comportamento das pessoas e também o modo como se deve produzir a regra.<sup>138</sup>

Neste contexto, como assinalou BULYGIN, a legislação é o principal fator de "mutação jurídica"<sup>139</sup>, sendo largamente aceito que o dever específico da autoridade normativa é a modificação dos sistemas jurídicos. Sob a perspectiva do "dinamismo" dos sistemas jurídicos, verifica-se uma crença, infelizmente muito difundida "segundo a qual não é dever dos juristas teóricos ou da dogmática jurídica concorrer para a "mutação" do direito"<sup>140</sup>.

A idéia de processo inclui tanto o sujeito que produz, quanto o objeto, ou *produto/resultado*. Uma vez que no processo concorrem vários atores, ou sujeitos, este termo é bastante elucidativo ao considerarmos, não obstante o carácter técnico do qual se reveste, toda a carga político-social próprias dos interesses em jogo no procedimento legislativo.

É nesta seara que interagem o senso comum e o senso técnico que em razão do tema da participação popular, devem ser compatibilizados com o escopo de otimizar a aproximação e a criação de canais de interlocução entre a função legislativa e os cidadãos: uma aproximação efetiva encontra-se

<sup>138</sup> Bobbio, p.171.

<sup>139</sup> Bulygin, *Norme, validita, sistemi normativi*, p. 130-131.

<sup>140</sup> *Ibidem.*, p. 131, Bulygin ao lado de Nino refutam esta crença diante da atividade dos juristas dogmáticos ao propor mudanças no sistema que sendo aceites pela comunidade jurídica produzem sim mudanças. Além do mais, é evidente que "os juristas dogmáticos desenvolvam de fato uma importante função normativa que vai muito além do mero conhecimento do direito".

profundamente ligada á qualidade da lei, á lei idéia de uma lei eficiente, que alcance os fins aos quais se destina.

A preocupação com a qualidade dos textos normativos, paradoxalmente, iniciou-se em países de tradição anglo-saxônica, ou de *common law* nos quais, como é sabido, o costume, ou a *prudência* ocupam o papel mais relevante na teoria das fontes, ao contrário dos países integrantes do sistema franco-germânico ou continental ou de *civil law* aonde 'sobre a "lei" se assentam os dois pilares do ordenamento jurídico: a certeza e a segurança do direito.

Os problemas ligados à clareza da lei e da sua certeza visam evitar as formulações que se prestarão a menores manipulações interpretativas<sup>141</sup> e conseqüentemente a uma verdadeira *tutela jurisdicional antecipada* no sentido de evitar problemas na concretização normativa na esfera administrativa e judicial.

O movimento de codificação e as correntes de pensamento jurídico dela decorrentes influenciam toda a disciplina da teoria das fontes que elegeu como fonte do direito privilegiada, a lei. Este fato institucionalizou o "legislador" como o trânsito normativo por excelência entre os cidadãos e a lei.

O histórico da atividade profissional<sup>142</sup> dos especialistas em *drafting* a serviço da atividade política de elaboração de leis dentro do parlamento britânico tem sua origem remota em 1842 e 1848 quando "conselheiros legislativos" foram

<sup>141</sup> R. Guastini e G. Rebuffa na introdução à "*Cultura giuridica e politica del diritto*", de Tarello já citado, p. 11-12.

<sup>142</sup> Bartole e ali., *Lezione di tecnica legislativa*, publicação do Instituto Superiore per l'addestramento del personale delle regioni degli enti locali - ISAPREL, CEDAM, *Introduzione allo studio della tecnica di redazione dei testi legislativi*, Padova: 1988, traça um histórico sobre o desenvolvimento das funções de assessoramento técnico (redação de textos legislativos, ou *drafting*).

designados para atuar no Tesouro<sup>143</sup>, como o fim de "preparar leis"). Em 1869 foi criado o cargo de "Parliamentary Counsel" que auxiliado por assistentes permanentes ou temporários, exercia a atividade de redação legislativa, nos projetos de iniciativa do executivo.

Porém, dentro da estrutura desse órgão ao lado da assistência legal atinente à atividade de *drafting* foi organizada a atividade de informação em matéria econômica e histórica.

Nos EUA, em 1912 e 1913 é possível noticiar a vinculação junto às casas legislativas federais e estatais de profissionais especializados através das *legislative drafting agencies*. Coube a Universidade de Colúmbia, o estudo patrocinado pelo *Legislative Drafting Research Fund* que apontou as vantagens e utilidades de serviço e de pessoal especializados em técnica legislativa, vinculado ao Congresso Americano (mesmo porque neste sistema ao executivo não cabe a iniciativa de lei).

Em 1918, por força do "Revenue Act", foi instituído o "*Legislative Drafting Service*" cuja direção coube a um *draftsman* nomeado pelo Presidente do Senado e o outro pelo *Speaker* da Câmara dos Deputados. Com o tempo firmou-se a regra de que estes *draftsmen* deveriam ser escolhidos independentemente de suas convicções político-partidárias e que não poderiam expressar a sua orientação política

Na Itália, foi fundada em 1962 o Instituto para a Documentação e os Estudos Legislativos – ISLE e em 1977 Escola de Ciência e Técnica de Legislação. Em 1981, a "Comissão de Estudo para a Simplificação dos Procedimentos e da

<sup>143</sup> Hoje integra o Gabinete do Primeiro Ministro (Cf. Keith Potchett, *Legislação - Cadernos de Ciência de Legislação - INA*, Oeiras, n. 2, out./dez. 1991, p. 37. O staff dos "conselheiros parlamentares" é pequeno em razão do alto grau de especialização do seu corpo de juristas.

Faticidade (*fattibilità*) e Aplicação das leis” produziu o *Relatório Barettoni – Arferi*<sup>144</sup>, apresentado à Câmara dos Deputados pelo Ministro da Função Pública. Além de diagnosticar problemas pela ausência das normas de *drafting* (ou técnica de redação legislativa), suscitou outras questões relativas à *fattibilità* (faticidade/realizabilidade) e cobertura financeira que repercutem na eficácia da norma; além de apontar a necessidade da *projeção legislativa* (ou o processo da elaboração planejada de normas).

O mencionado relatório colocou em evidência o juízo acerca da “realizabilidade das leis” (utilizando o termo *fattibilità*) assim definida:

Investigação técnica visando verificar previamente a idoneidade de um texto normativo, nos planos interno (jurídico textual) e externo (meios explicitamente empregues), e no contexto em que está destinado a inserir-se, a realizar os objetivos e a alcançar resultados desejados e perseguidos explicita ou implicitamente por este texto<sup>145</sup>

A teoria estruturante do direito, apesar do enfoque centrado na perspectiva hermenêutica, coloca em evidência a “estrutura” formada (plano) pelo campo normativo e o programa normativo (concretização da norma-decisão). Estes podem servir também à teoria da legislação, na medida em que segundo Müller<sup>146</sup>, os planos revelam modelos científicos de decisão.

No caso das leis, o campo normativo descreve explicitamente pressupostos, condições gerais, fins, meios, fatores de incerteza, tendências, possibilidades de verificações no domínio da matéria regulamentada.

<sup>144</sup> Bartole e ali., *Lezione di tecnica legislativa*, publicação do Instituto Superiore per l'addestramento del personale delle regioni degli enti locali - ISAPREL, CEDAM, *Introduzione allo studio della tecnica di redazione dei testi legislativi*, Padova: 1988, p.25. Este relatório foi apresentado à Câmara dos Deputados pelo ministro da Função Pública na sessão em 17 de junho de 1981.

<sup>145</sup> Rescigno, Pietro *Le tecniche di progettazione legislativa: l'analisi di fattibilità di un progetto di legge* Scritti in onore di Vezio Crisafulli, v. 2, Padova, Cedam, 1985 p. 641-643.

<sup>146</sup> *Ibidem*, p. 194-195.

As medidas de *projeção* visam uma lei de melhor qualidade que objetivam evitar: intrusão de normas em diversas leis com objetos diferentes; remissões expressas ou não expressas a leis anteriores; remissões expressas ou não expressas a leis posteriores, sem especificação das modificações; ausência de abrogação e derrogação com determinação dos dispositivos abrogados ou derogados, excesso de leis sucessivas sobre um mesmo objeto (sem a sua "unificação" em um só texto legal); a articulação deficiente nos textos legislativos; a decretação de urgência (que teria como equivalente a edição sucessiva de medidas provisórias algumas reeditadas mais de 30 vezes<sup>147</sup>).

Com o intuito de criar um canal entre a ciência e a prática legiferante foi instituída em 1982, a *Sociedade Austríaca para a Ciência da Legislação (OGGL)* já em 1991 em Bad Hamburgo foi fundada a *European Association of Legislation EAL, ou Associação Européia de Legislação*<sup>148</sup>, cujo fim é "aprofundar o estudo da doutrina da legislação através do exame de dados emergentes da teoria e da práxis européia e nacional através da troca direta de experiências entre os diversos países" Vale lembrar que o advento da União Européia exigiu um esforço redobrado em face da elaboração de documentos normativos, em razão da diversidade lingüística dos seus membros.

<sup>147</sup> Soares, Fabiana de Menezes, "A positivação de normas de técnica legislativa: por uma aproximação entre lei e cidadão", comunicação apresentada ao *IV Congresso Mineiro das Ciências Humanas, Letras, e Artes*, patrocinado pelas Universidades Federais de Minas Gerais, realizado em Viçosa, MG, 1999. Se a situação de urgência e necessidade se repete no tempo (este é o argumento de fundo da reedição), isto é, a superveniência de uma situação extraordinária que não pode esperar por uma providência legislativa via processo legislativo ordinário (esta sim, elemento fático legitimador da edição de MP) e mencionada "repetição" desautoriza e faz com que a reedição perca sua razão de ser por que a "situação extraordinária" se perpetua no tempo (!!) exigindo assim uma providência legislativa perene, a lei? O sentido consagrando na prática carece de senso lógico-jurídico.

<sup>148</sup> Karpen, Ulrich, op. cit., p. 40, A associação é formada por diversos países que não só os pertencentes à comunidade européia: Portugal, Itália, Suécia, Grécia, Bélgica, a antiga União Soviética, Dinamarca, Hungria, Polônia, Irlanda, Finlândia, Luxemburgo, Holanda, Austrália, Grã-Bretanha, Bulgária, França, Suíça, Espanha, Noruega, Alemanha. Nos congressos realizados pela associação os EUA, também participam.

Assim, evidencia-se de um lado, a necessidade de uma elaboração racional da lei e de outro a abertura de canais para o fluxo de sentidos e significados provenientes da participação popular no exercício da soberania que por sua vez revela uma faceta da cidadania emancipatória e plural.

Propomo-nos a discutir a criação normativa ocorrida via participação popular, dentro de uma abordagem cujo pressuposto é a relevância jurídica do momento anterior à integração de uma dada norma ao ordenamento normativo: a produção do direito.

Tal premissa nos conduz à reflexão de um sistema de fontes no qual o sentido da construção da lei seja compreendido também dentro de um contexto *metajurídico*. Vale dizer, no ritual de passagem do *potencial repertório de normas* para a revelação da sua intencionalidade, do seu sentido que se opera no trânsito para a linguagem jurídica escrita.

A própria qualificação "jurídica" do discurso oriundo daquele potencial, apesar de ocorrer em momento posterior (quando é formalizado pela linguagem), é justificada pela verificação se aqueles fatos ou atos são capazes de interferir no sistema jurídico criando, extinguindo, alterando direitos, obrigações e deveres e por isso são aptos a serem identificados como "fonte do direito". A participação popular surge como uma ordenação *da revelação de fontes do direito*, de um direcionamento constitucional da lei como um dos fenômenos das fontes do direito, através dos seus instrumentos: plebiscito, referendo e iniciativa popular.

Antes de iniciarmos a análise da teoria das fontes á luz do fenômeno da sua difusão, devemos definir o significado dos substantivos que designam o "surgimento" do Direito.

### 3.1.1. Campos de atuação da doutrina da legislação

Os termos jurídicos que evidenciam o "surgimento" formalizado do Direito, reconhecido pelo estado como válido e legítimo sob a forma escrita (e por vezes sob a forma deôntica) são denominados "legislação" ou "teoria da legislação", ou mesmo da "ciência da legislação" (que apesar da conexão, é diversa da política do Direito). Seja qual for o nome escolhido para designar a produção do Direito seu fim é tratar racional e eficientemente o seu "seu surgimento" no sistema jurídico com vistas a sua inserção num sistema normativo coerente (sem antinomias).

Apesar do nome "legislação" sugerir a teorização acerca da produção de direito legislativo, os avanços da disciplina e seus reflexos sobre a teoria do direito alargaram os seus horizontes no sentido de incluir a "produção de normas" administrativas e judiciais. As linhas de investigação da doutrina da legislação estão em franco desenvolvimento, apesar do estudo científico da legislação não possuir ainda o seu espaço no ensino jurídico, no qual o maior peso cabe à dogmática.

A avaliação da lei atende à concepção dinâmica e instrumental do Direito que por sua vez exige uma interação entre sociedade civil e o sistema político-administrativo, na medida em que o processo de produção do Direito "diversos atores sociais ou políticos equacionam problemas e formulam expectativas em relação ao Estado"<sup>149</sup>. Além disso, segundo MADER, na Europa, a Alemanha preconizou o interesse da ciência do direito pela avaliação até então restrita ao

<sup>149</sup> Luzius Mader, *A avaliação legislativa: uma nova abordagem do direito*. Legislação - Cadernos de Ciência de Legislação, Oeiras, INA, n. 1, abr./jun. 1991, p. 40.



campo das ciências políticas e econômicas<sup>150</sup>. A avaliação legislativa é definida "como uma análise metódica que incide sobre os efeitos das normas legais, os critérios adotados pela avaliação são a efetividade, a eficácia e a eficiência<sup>151</sup>.

Os estudos recentes da doutrina da legislação frutos do avanço da disciplina anos 80<sup>152</sup>, apontam cinco linhas de investigação próprias<sup>153</sup> (evidenciadas mais a frente), não obstante suas ligações com a política do direito<sup>154</sup>.

### 3.1.1.1. Doutrina da legislação em sentido estrito

Tem como objeto de investigação as possibilidades e limites de uma elaboração e de um tratamento científico da legislação. Seu âmbito de atuação situa-se na interseção entre o direito público, a teoria do estado e a ciência política e os seus fins são centrados na redução do número de leis e de suas modificações, na melhoria da sua qualidade estilística (formação e redação) e conseqüentemente no nível de sua eficácia.

Em relação aos limites da racionalização da produção normativa merece reflexão a posição de CHEVALLIER:

"O direito é portanto subvertido por uma racionalidade técnico-econômica que lhe é extrínseca. Todavia, esta racionalização contem os seus próprios limites, na medida em que envolve lógicas elas próprias contraditórias e não pode eliminara os elementos de contingência e irracionalidade dos processos de produção das normas. Para além disto, a visão puramente instrumental do direito que esta racionalidade

<sup>150</sup> Mader, p. 41.

<sup>151</sup> Mader, p. 42, 44-48.

<sup>152</sup> Mader, p. 50, p. 18.

<sup>153</sup> Karpen, Ulrich, op. cit., p. 39. Adotamos integralmente as linhas de investigação propostas pelo autor e a partir delas desenvolvemos as concepções referentes ao posicionamento científico da ciência da legislação.

<sup>154</sup> Schäffer, p. 17.

implica defronta-se com a persistência de uma dimensão simbólica que surge como um elemento constitutivo e substancial da norma jurídica"<sup>155</sup>.

Não obstante á sua aspiração a uma "racionalidade", aferida pelas normas de técnica legislativa seguidas dos controles vinculantes sobre a qualidade da lei<sup>156</sup>, a sua interseção com outros setores da vida humana dotados de uma alta carga valorativa, traçam limites á sua atuação, sem tirar-lhe contudo o mérito e a importância na consolidação e reforço do estado democrático de direito.

Esta dimensão simbólica encontra na participação popular um terreno privilegiado na medida em que produz uma comunicação entre o universo técnico-legislativo e o senso comum revelador das aspirações sociais.

A concepção instrumental do Direito que ganhou fôlego com o método de concretização constitucional (o que traz à tona a densificação de princípios estruturantes) orienta<sup>157</sup> a "racionalização jurídica com o fim de racionalizar as políticas públicas. A participação popular inclui-se no quadro de legitimidade das leis e de canal aonde transitam demandas, alternativas e mesmo soluções que contribuem para um estado de direito materialmente democrático.

É nesta seara que a legislação atua de modo a instrumentalizar a participação popular no discurso normativo no sentido de propiciar um maior grau de

---

<sup>155</sup> Chevallier, Jacques, A racionalização da produção jurídica, *Legislação* n° 3, 1992, p. 22.

<sup>156</sup> Foi o que ocorreu na Itália, em 1998, com a reforma do regimento da Câmara dos Deputados (Regolamenti della Camera dei Deputati) que instituiu o comitê para a qualidade das leis, cuja função é efetuar um controle sobre os projetos de lei antes dos mesmos serem submetidos á votação, cuja disciplina é vista no cap. 6.

<sup>157</sup> Chevallier, op. cit., p. 9-11 "Longe de caminhar no sentido de restauração da racionalidade jurídica tradicional, a racionalização dos processos de produção legislativa não faz mais do que confirmar e acentuar o seu declínio: não só porque demonstra que a norma jurídica se yê doravante obrigada a conquistar uma legitimidade, que já não lhe é inerente, demonstrando o rigor dos seus métodos de elaboração mas também e, sobretudo, porque essa racionalização é indissociável da nova concepção instrumental do direito, de que ela é a concretização".

eficiência no momento da atuação (que como aplicação pressupõe a norma como produto realizado) da lei.

### **3.1.1.2. Analítica da legislação (*Gesetzgebungsanalytik*)**

Os conceitos e elementos fundamentais de norma, lei e legislação (daí advem sua interseção com a teoria do direito) são objeto da pesquisa e exame no sentido de que a melhoria na elaboração da lei concorre para um ordenamento normativo coerente. Sob este enfoque, é aprofundada a análise dos conceitos de enunciado, norma, princípios, regras, validade, procedimento, eficácia, vigência, revogação, controle de constitucionalidade, publicidade, representação política, dentre outros.

### **3.1.1.3. “Tática da legislação” (*Gesetzgebungstaktik*)**

Sua função é examinar o procedimento legislativo, sob seu aspecto externo, em face das suas relações dos órgãos que dele participam identificando linhas de ação, orientação, fatores e variáveis de influência (por exemplo, a disciplina dos lobbies), tais como grupos de interesse ou pressão, o governo, o corpo político, os movimentos sociais, dentre outros. O procedimento legislativo é dimensionado como uma estratégia cujo fim é a edição de leis que objetivam a consecução de determinados fins.

### 3.1.1.4. Metodologia da legislação (*Gesetzgebungsmethode*)

A metodologia da legislação disciplina a incidência de uma série de controles que visam detectar previamente problemas relativos á sua aplicação e à sua inteligência. Daí que sua dimensão de análise inclui a política do direito e a teoria da decisão (no sentido de ser metologicamente orientada pela projeção).

A definição de avaliação legislativa abarca três elementos<sup>158</sup>:

- 1) Noção de efeito cujo escopo é "identificar e apreender os efeitos que a legislação produz na realidade social. Os efeitos conforme determinados podem ser distintos em: intencionais ou não intencionais, previstos ou imprevistos, benéficos ou perversos; diretos ou indiretos, efeitos imediatos ou diferidos; concretos ou simbólicos; de antecipação ou de retroação;
- 2) Caráter metódico da avaliação<sup>159</sup>;
- 3) Ligação com a atividade legislativa (e a avaliação).

Seu escopo é a melhoria do chamado "círculo normativo" concebendo medidas para uma melhor "projeção da lei", atuando nos estágios do procedimento preliminar, da fase parlamentar, da utilização da experiência com leis já publicadas (para a reelaboração sistemática da legislação em face de novas leis)<sup>160</sup> Atua no procedimento legislativo sob o ponto de vista *interno* procurando atender aos reclames de leis "justas", "eficazes", "perfeitas" e "boas". É no

<sup>158</sup> Luzius Mader, , p. 42-43.

<sup>159</sup> Mader, p. 44. "A avaliação exige mais que uma apreciação intuitiva e menos que um estudo necessariamente científico sob todos os aspectos: baseia-se num raciocínio susceptível de ser compreendido e repetido seja por quem for; abordagem sistemática que visa apreender amplamente todos os efeitos pertinentes; visa constatações objetivas ao máximo para excluir ou neutralizar pontos de vista unilaterais; é apresentada e disponibilizada sob a forma que lhe corresponde (estudos, relatórios, etc.)". A nosso ver neste particular estão incluídas as audiências públicas, consultas populares.

<sup>160</sup> Schäffer, op. cit., p. 27-29.

procedimento preliminar que se situam os controles técnicos que visam atender aos reclames já mencionados<sup>161</sup>:

- a) Controles sobre a oportunidade, que implicam em avaliações de caráter político e por sua vez requerem a definição racional dos critérios de ponderação
- b) Exame do impacto econômico-financeiro, análise do custo/benefício com a definição dos destinatários dos ônus e do planejamento e diagnóstico do impacto.
- c) Exame de Efetividade, execução do controle de realizabilidade visando avaliar e valorar as possibilidades de implementação e aceitação da lei, através dos questionários (*check-list*, termo inglês; ou *lista azul*, termo alemão), modelos e simulações de lei, reordenamento das leis e do direito, adoção dos textos unificados ou leis-quadro, *sunset-legislation*. Conforme Rescigno é a lista de questões/controlar ao **exame prévio** acerca da fattibilità, realizabilidade da disciplina objeto da lei. O **controle posterior** (verificação dos objetivos e resultados fins da lei ou do ato normativo é denominado *análise da atuação das políticas públicas*<sup>162</sup>.

---

<sup>161</sup> *Ibidem*, p. 29.

<sup>162</sup> Na literatura inglesa o controle de gestão é a *implementation*, no mesmo sentido em alemão está a aceitação (*akzeptanz*) da lei. cf. Rescigno *Le tecniche di Progettazione. Legislativa. L'analisi di fattibilità di un progetto di legge*, in *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, v. II, Scritti sulla giustizia costituzionale, CEDAM, Padova, 1985, p. 641-643; *Técnica Legislativa*, Enciclopedia Giuridica Treccani, v. 30, Roma, 1993. A perspectiva da atuação/aplicação do direito também interessa à sociologia do direito, apesar de na última década seus esforços tenham sido concentrados na problemática da administração da justiça. Em relatório publicado pela Associação Internacional de Sociologia do Direito (através do Research Committee on Sociology of Law) "Developing Sociology of Law", dos trinta e cinco países participantes (com trabalhos na área de cultura jurídica, pluralismo normativo, efetividade do direito) quinze países desenvolveram trabalhos na área de elaboração do direito, fato que ensejou uma nota do então organizador, Prof. Ferrari. Esta situação de poucos estudos relativos à produção do direito também não passou despercebida por Guibentif que realizou um inventário do ano de seus lançamentos até 1991 nas revistas da área de sociologia do direito ( *Law & Society Review* - 1966, *International Journal of the sociology of Law* (1973), *British Journal of Law and society* (1974), *Law and Policy Quarterly* - (1979) verificou a mesma escassez de estudos.

No Brasil uma "lista de controle" (grelha de *fattibilità*<sup>163</sup>) acha-se positivada com o advento da edição do Decreto 2.954<sup>164</sup> de 29 de janeiro de 1999 (vide Anexos, letra d).

Desse modo, o controle de *fattibilità* e atuação não são desconhecidos no direito brasileiro (ainda que sejam pouco difundidos ou vinculem somente o poder executivo), em razão das normas de técnica legislativa que incluem controle de *fattibilità*, *realizabilidade*, das normas oriundas do Poder Executivo (bem como os ministérios), incluindo os projetos de lei de iniciativa do presidente da república.

d) Juízo de consenso cuja modelização é complexa (não foram desenvolvidos procedimentos *standards*).

Quanto ao juízo de consenso, os procedimentos cujo escopo é provocá-lo encontram na participação popular um campo privilegiado, seja dentro ou fora das casas legislativas, incluídos os *hearings*, ou audiências públicas, comissões temáticas e outras formas de interação comunicativa entre os órgãos legislativos e os cidadãos.

<sup>163</sup> Rescigno, 1985, op.cit. pp 647 A "*griglia di fattibilità*" é um conjunto formalizado e ordenado de perguntas ao qual deverá ser submetido sistematicamente cada projeto de lei no decurso da análise da sua *fattibilità*, como o fim de obter respostas verdadeiras (ou de qualquer modo razoáveis) a todas as perguntas pertinentes ao projeto examinado, e assim, com o fim de detectar as imperfeições do projeto, às vezes sugerir ao legislador as modificações pertinentes".

<sup>164</sup> Este decreto veio à lume por força da Lei Complementar 95/98 que estabeleceu normas de técnica legislativa. Seu âmbito de incidência é atuar sobre a redação legislativa operada pelos órgãos do poder executivo.

### 3.1.1.5. Técnica da legislação

Em sentido estrito sua função é elaborar normas gerais relativas à articulação interna e sistêmica (em face de outras normas) das leis, sua estrutura e sistematização.

Os termos que designam esta perspectiva da teoria da legislação, (*Gesetzgebungslehre*) são a *legística* (do alemão *legistik*, e do francês *légistique*) e a *técnica legislativa*. O primeiro termo designa naqueles países o setor da técnica legislativa cujo fim é tratar da redação e da elaboração dos textos legislativos e normativos sendo definidos como técnica legislativa em sentido estrito (KARPEN, 1991).

Por outro lado, na Itália, a técnica legislativa tem um sentido geral que abrange inclusive a legística porque congrega "todas as técnicas que se ocupam da legislação, no seu fazer-se e na sua atuação" (RESCIGNO, 1993). Neste sentido a legística se ocupa da atividade legiferante como atividade que produz executada pelos técnicos, enquanto à legislação cabe ocupar-se das leis como "produto"

Em todo caso, independentemente do grau de abrangência terminológica, cabe à técnica legislativa a adoção de critérios para a construção jurídica ou técnico-jurídica visando a qualidade da lei (e das normas)<sup>165</sup>:

- a) Adoção de uma terminologia única em todo sistema normativo
- b) Junção em um só diploma normativo das normas dispersas sobre uma mesma matéria
- c) Adequação das perspectivas da norma jurídica em função dos seus destinatários

<sup>165</sup> Schäffer, p. 27.

d) ordenar o emaranhado normativo naquelas matérias nas quais existem contemporaneamente mais leis.

SCHAFFER (1991) salienta que teoria da produção normativa iniciou a reflexão sobre o "conteúdo" das várias manifestações normativas do direito, fosse através da lei, do ato administrativo e da decisão judicial. Já a produção normativa da lei, exigiu uma nova concepção da ciência da legislação, que em virtude dos problemas oriundos da atividade legislativa através de uma abordagem multidisciplinar que envolve a ciência lingüística (a nosso ver notadamente a análise do discurso e também a lógica), a sociologia, as ciências econômicas, a economia política e a psicologia, bem como a Política do Direito, Teoria da Decisão, Politologia do Direito (consolidada na Alemanha com o nome de *Rechtspolitologie*).

### 3.2. O fenômeno da difusão das fontes do direito: renovação no quadro da democracia material

A força da criação normativa operada através da participação popular e de como a mesma configura-se em sopro democrático sobre o regime representativo à luz de um Estado em mudança<sup>166</sup>.

Este Estado busca o seu sentido material e não meramente fomal, concebido dentro da dinâmica do "mundo da vida" comprometido radicalmente com os direitos fundamentais, um Estado de Direito material<sup>167</sup>, impulsionadas seja pela "economia planetária" e pela sua conseqüente mundialização<sup>168</sup>.

<sup>166</sup> A enorme discussão acerca deste Estado em mudança tem na obra de Forsthoff um diversificado e singular estudo do tema, dentro da tradição de Carl Schmidt, Mayer e Stahl, especificamente na sua coletânea intitulada *Estado de Direito em Transformação*, Milano, 1973, produzida por Carlo Amirante.

<sup>167</sup> Fernando Paulo da Silva Suordem, em sua dissertação de mestrado intitulada *"O princípio da separação de poderes e os novos movimentos sociais - a administração pública no estado moderno: entre as exigências de*



A concepção deste fenômeno de transformação dentro do "mundo da vida" exige a inserção de outros "atores". Ao lado dos movimentos sociais organizados portadores de demandas<sup>169</sup>, sobretudo aqueles de grande visibilidade pública (ONGs), grandes empresas rompem barreiras nacionais e protagonizam um jogo de forças até então reservado ao Estado. Este, a seu turno, provoca modificações no conceito de soberania centrado na supremacia da Constituição admitindo a vinculação imediata a normas de origem supranacional.

O motivo de se indagar sobre a soberania popular, inicialmente, dentro de uma abordagem de fontes do direito se justifica por uma questão metodológica.

Considerar o sistema das fontes como um sistema diversificado e heterogêneo não exclui a idéia de coerência dentro do sistema, mas assinala a

---

*liberdade e organização*", Coimbra, 1995, evidencia uma antinomia Estado de Direito versus Estado Social, no sentido da superação do Estado de Direito formal se faz mediante "a substituição do Estado de direito liberal burguês por um Estado Social ou por meio de um reviramento da idéia de Estado de Direito material". Optando por esta concepção propugna que "o revigoramento do Estado de Direito material, na exata medida dumha compreensão do Estado de Direito, materialmente caracterizado, como estando vinculado a princípios jurídicos fundamentais e valores; deste modo, o cerne do Estado de Direito não está tanto na consagração de garantias individuais, o que também é considerado primariamente relevante, mas na criação de uma ordem jurídica materialmente justa (...)" (p. 440-441).

<sup>168</sup> A chamada mundialização de empresas fenômeno impulsionado pela "convicção de que a economia é planetária" ganhou força com a instituição de zonas de livre mercado, livre circulação de bens (capital e pessoas) motivados pela criação da UE, NAFTA, MERCOSUL (além de acordos multilaterais como o GATT subscrito por mais de uma centena de países). Porém, Daniel Amin Ferraz, em sua dissertação de mestrado intitulada "*A joint venture e a internacionalização das empresas*", defendida junto à Universidade de Coimbra, em 1995 (no prelo), evidencia também outros fatores responsáveis pela existência de um mercado global, tais como: imagens (cinema e televisão), massificação dos gostos, segmentos de clientela transnacionais, produtos mundiais, internacionalização dos serviços, marcas mundiais, mensagens universais (p. 174-176).

<sup>169</sup> Em nossa dissertação de mestrado, posteriormente publicada sob o título "*Direito administrativo de participação - cidadania, direito, estado e município*" (Belo Horizonte, 1997), sustentamos que a noção do *Estado Inteligente* se faz com a criação de canais de interlocução com a sociedade civil que permitam o acesso a demandas sociais concretizadoras de conceitos indeterminados como por exemplo "bem-estar social", através da intervenção nas políticas públicas de habitação, uso do solo, saúde, meio ambiente, educação, saneamento básico. Ademais a participação popular "permite uma aproximação do Estado com sua própria finalidade; garante um mínimo de bem estar social; contrabalança o tecnocratismo das estratégias políticas, através da definição das necessidades públicas pela comunidade; contribui para aumentar o grau de confiabilidade da população em relação ao Poder Público (...)" (p. 134-135).

divisão entre normas oriundas classicamente das chamadas normas sobre a produção de outras normas, das chamadas fontes substanciais identificadoras da real origem das normas e princípios<sup>170</sup>.

É nesta seara o lugar de nossa reflexão sobre o conteúdo normativo que vem a lume através da participação popular., canal de interlocução entre o Estado e os cidadãos positivado constitucionalmente como *um modo de exercício da soberania popular* e portanto via de revelação do *potencial repertório de normas*, matéria jurídica do acervo social. Como a outra face de uma mesma moeda (o exercício direto da soberania) identificamos uma apelo social à participação diante da verificação do crescimento vertiginoso de vários centros de difusão de normas, seja pela instituição de vários organismos "criadores" de normas, bem como, os organismos supranacionais, bem como aqueles oriundos do exercício das liberdades de associação e manifestação do pensamento que se coadunam com o sistema constitucional, bem como aqueles que se contrapõem ao estado (crime organizado), guerrilhas, diversas, e até mesmo o terrorismo internacional (patrocinado por grupo ou inserto no aparato estatal).

Portanto, a natureza da discussão, naquele sentido, não é normativista porque busca conhecer e discutir os fundamentos da expressão do poder soberano e de chamar a atenção para a problemática do tema dentro do sistema das fontes do direito.

ZAGREBELSKY<sup>171</sup> indaga sobre a impossibilidade de se questionar o caráter prático da ciência do Direito permanecendo adstrito a uma concepção

<sup>170</sup> "A fonte formal ou substancial tendem a se identificar no Estado centralizador o qual tem o poder de individuar as exigências da coletividade e de legislar" (Pierlingieri. *Perfis do direito civil*. Rio de Janeiro: 1997, p. 7).

<sup>171</sup> Zagrebelsky em artigo intitulado "*História e constituição*", publicado no estudo "O futuro da constituição" (Torino, 1996, p. 37).

positivista do direito "como é" fundado em uma "autoridade indiscutível" cujo fundamento estaria reduzida "à obediência plena e cega a esta ou aquela uma autoridade normativa". Prosseguindo sustenta que um positivismo jurídico que anule a exigência de conhecer e discutir os fundamentos, que atribua à ciência uma função meramente cognoscitiva do direito posto, só é possível considerando que valha a sua premissa de autoridade soberana, fonte exclusiva. Porém estas "pretensões tem seu sentido esvaziado diante de circunstâncias históricas de desfazimento ou enfraquecimento da soberania".

Essas são as indagações acerca das questões fundamentais do Direito que exigem reflexões diante da revolução tecnológica a que provoca uma mudança visceral no mundo hodierno. A internet inova nos parâmetros de sua própria análise, na dimensão formal do seu objeto, isto é, "a virtualidade".

A teoria das fontes foi engendrada como teoria a serviço da racionalização do estado liberal<sup>172</sup>, no qual a função legislativa (fundada no princípio representativo constituiu-se na grande manifestação do poder estatal e na concepção democrática pós-revolução francesa.

---

<sup>172</sup> Tercio Sampaio Ferraz Jr. em *"Introdução ao estudo do direito - técnica, decisão, deominação"*, São Paulo, Altas, 1994, p. 222, situa o problema das fontes dentro da questão da consistência (antinomia) e da completude (lacunas) de modo a regular racionalmente o "problema dos centros produtores" de normas, historicamente a teoria das fontes se "modernizou" durante a "tomada de consciência de que o direito não é essencialmente um dado, mas uma construção elaborada no interior da cultura humana".

### 3.2.1. A falácia do legislador onisciente: teoria das fontes no quadro do regime representativo

É ainda muito empregado entre nós o termo "poderes do Estado", o que muito contribui para uma visão do sistema representativo desvinculada de uma dimensão relacional cuja justificação reside na noção de "função do poder".

Diante disso, emerge a seguinte questão, o modelo de fontes no que tange ao sentido dado à supremacia da lei (e por via de consequência a iconização do poder legislativo) nos países do sistema continental, concebido sob o influxo do *laissez faire/laissez passer* permanece o mesmo considerando o Estado e a sociedade hodierna com mais acesso à informação e diante de condições tecnológicas para difundir-la "planetariamente"?

Podemos evidenciar, inicialmente, três idéias centrais norteadoras da abordagem do exercício da soberania através da participação popular. Esta se revela em fonte do direito, ao lado da sua singular relação com o regime representativo: a chamada democracia dos antigos, o "consenso" justificado pela maioria diante do sistema republicano, no qual se identifica um maior acesso à informação da vida política.

Na democracia grega, desenvolvida no seio das *polis*, os cidadãos, assim legitimados, concorriam todos diretamente para a tomada de decisões, fossem de criação de leis ou de aplicação das mesmas. O que deve ser salientado era a ausência de um corpo institucionalizado de representantes dos cidadãos, sendo estes os senhores da emanção de sua própria vontade, regulando a vida na *polis*.

Na democracia dos antigos, o Estado obviamente não possuía a complexidade da qual se reveste hodiernamente. As constituições democráticas e

mesmo os sistemas normativos infra constitucionais são unânimes em reconhecer uma série de direitos especiais (tanto na esfera dos direitos fundamentais quanto em normas procedimentais) às chamadas minorias, admitindo previamente no conteúdo de suas proposições de que a idéia de que igualdade deva ser otimizada dentro de uma perspectiva de liberdade, na qual a adequação cega ao consenso da maioria poderia ser um violento atentado a dignidade da pessoa humana.

O consenso da maioria dos cidadãos legitimava a criação de normas bem como a alternância no poder através do sistema republicano, a idéia de maioria introduz no discurso um elemento desestabilizador, a própria negativa da possibilidade do consenso, ao mesmo tempo que, pragmaticamente, a maioria é justificada porque exerce legitimamente a soberania em nome de outrem. Entretanto, o debate acerca da carga democrática do princípio da maioria é ainda muito intenso<sup>173</sup>. Alguns mais expressivos podem ser assinalados dentro da problemática, tais como: a ausência de homogeneidade da sociedade, a responsabilidade política, e primazia dos direitos fundamentais como pressuposto do estágio hodierno de democracia.

No que se refere à homogeneidade da sociedade, quanto menos existam grandes diferenças em termos políticos, lingüísticos, étnicos, mais se revela a tendência à adoção do sistema majoritário<sup>174</sup> (RUFFINI, 1927). Aliados a isto o princípio da igualdade entre os homens que permite uma maior flexibilidade entre diversidade no interior da sociedade<sup>175</sup>, fornecia condições de consenso em sociedade menos complexas, vale dizer, fora de uma estrutura de poder

---

<sup>173</sup> Conforme discorre Frosini em *Sovranità popolare e Costituzionalismo*, p. 261.

<sup>174</sup> *ibidem*, p. 259.

<sup>175</sup> *ibidem*, p. 260.

hierarquizada em diversos níveis de competências e funções; assim distintas em razão: do âmbito territorial de incidência, do modo de administração e da natureza da manifestação da vontade do Estado; o exercício do poder era possível de ser feito diretamente.

A manifestação do poder dito soberano dispensava qualquer forma de intermediação, ainda que se possa questionar acerca do grau de democracia definidor do *status* de cidadão.

Desse modo, o regime representativo se assenta em duas vertentes: a impossibilidade de que todos participassem diretamente é a institucionalização de um mandato político pressuposto do exercício do "poder de legislar" que, inicialmente, transportou esta forma de mediação ao regime de privilégios característico do *status* de cidadão.

A nosso ver, outras questões contribuem para o posicionamento do problema: o pretense monopólio das escolhas legislativas, ou da legitimidade das decisões acerca um dado sentido para a lei, por parte da função legislativa e tal exercício de soberania não implicam, necessariamente, renúncia ao direito de decidir por parte do cidadão.

Por outro lado, o dever de informação do Estado democrático, condição de validade das suas manifestações de vontade não é mais plenamente satisfeito. Sua presunção se relativiza cada vez mais diante de uma sociedade imersa nesta plêiade tecnológica e diversificada, chamada "meios de comunicação".

O Estado abriu espaço para uma interlocução maior com a sociedade, de tal modo que a participação popular se consolida como alternativa e diretriz constitucional modificadora do próprio perfil do Estado. Tal interlocução,

portadora de necessidades públicas por via de consequência impõe uma releitura do sistema de fontes, à luz de uma sociedade em frenética mudança.

Em suma, a crise do Estado, tão decantada na doutrina, notadamente, a partir do pós-guerra, acha-se evidenciada no interior de sua função mais vívida, a legislativa.

O testemunho do estado alemão após a Primeira Guerra Mundial ilustra bem este contexto, no qual a Alemanha amargou os ônus da derrota, ganhou corpo na República de Weimar a teoria da "função de integração do parlamento cujo dever seria realizar uma unificação política de baixo pra cima". A função do parlamento seria encontrar uma compensação entre os interesses da burguesia e do proletariado no Estado Social do Direito<sup>176</sup>.

Assim diante de uma reflexão da própria soberania, abordada sob as variáveis da democracia direta ou semi-direta contextualizadas no Estado e sob o impacto da rede de informação, o repensar da teoria das fontes é um pressuposto da nossa teorização.

No direito antigo as leis e o direito eram provenientes dos usos e costumes de um povo, das normas religiosas (posto que a religião era fator de identidade nacional), do rei e por via de consequência das autoridades por ele autorizadas para aplicação das leis e construção do "direito".

<sup>176</sup> Staff, Ilse. *Forme di integrazione sociale nella costituzione di Weimar*. Crisi istituzionale e teoria dello stato in Germania dopo la Prima Guerra Mondiale a cura di Gustavo Gozzi e Pierangelo Schiera. Atti del convegno di Trento 21-22 febbraio 1986 - Ricerca finanziata dal CNR su "Costituzioni Sociali, Teorie dello Stato, Ideologia in Germania del Secoli XIX-XX". Ao dissertar sobre o pensamento de Heller, a autora sustenta que: "Neppure nella fase finale della Repubblica di Weimar, quando era da tempo venuta meno la possibilita reale di addivenire a un consenso parlamentare e quando alla procedura legislativa era subentrato il potere dittatoriale presidenziale previsto dall'altro chiese con enfasi un governo forte, che per lui comprendeva, in senso lato, il presidente del Reich, onde veder garantita la conservazione dello Stato Democratico". Cita, neste particular, as seguintes Fontes: Heller, *Die Souveranität*, in GSII, p. 31 (92 ss); H. Heller, *Demokratie und Soziale Homogenität*, in GSII, p. 421 (425 ss); sobre o pressuposto teórico democrático de Heller, *Staatslehre in der Weimar Republik*, in *Staatslehre in der Weimar Republik* Hrsg. Von ch Müller - I. Staff, Frankfurt Am Main 1985 (stn 547).

Deste modo, podemos identificar classicamente duas categorias primárias de fontes, quanto a forma de revelação do conteúdo:

- a) Materiais: oriundas da sociedade, isto é, usos e costumes com força vinculante.
- b) Estatais: provenientes do poder da autoridade do governante e de seus delegados cuja existência e papéis são frutos da criação jurídica.

No caso das normas religiosas estas se manifestavam pela tradição oral e poderiam ser reveladas tanto pela sua maior autoridade "terrestre", ou ser fruto da revelação profética. Assim estão no meio termo entre a categoria material e a formal.

Como a tradição representava toda a história da cultura de um povo, a autoridade terminava por referendar as normas de conduta dominantes. Em comunidades pequenas, nas quais o "estado" revelava-se de sobremaneira simples, os usos e costumes eram "materialmente sentidos" não havendo a necessidade da comprovação estatal da vinculação que suas normas provocavam na conduta dos indivíduos.

Cabia ao Rei ou autoridade máxima dentro de dado território ou nação, o poder de decisão no que se refere às exceções aos comportamentos esperados (aceitação/violação), além dos assuntos de natureza estratégica como segurança, guerra, produção de alimentos, propriedade e status hierarquia social.

Destes fatos podemos deduzir algumas evidências importantes para o nosso posicionamento sobre o tema. O costume como manifestação da vida social apresenta-se como a fonte do direito "otimizada" (toma jurídicos necessidades, interesses) efetivando-os. Mesmo porque o seu poder de vincular encontra-se nada mais, nada menos que na *efetividade* de suas normas .



Enfim, trata-se da fonte que realiza como condição de validade um dos fins do próprio Direito: a eficácia social. Este caráter *otimizado* leva-nos à reflexão sobre o papel do soberano (termo tomado em sentido amplo de "autoridade legítima de onde emanam normas) **como agente criador de direito**, uma vez que as normas consuetudinárias não resolvem questões como as lacunas do Direito e carecem de autoridade para modificar de modo mais rápido o direito vigente.

Vale lembrar que a força vinculante do costume firma-se no tempo. O poder de decisão e, conseqüentemente, de imposição da lei, permaneceu intimamente ligado à figura do soberano a quem coube o trabalho de recepcionar o direito oriundo da sociedade integrando-o àquele que construía fosse pelas leis ou pela atividade do juiz.

Entretanto, a questão de fundo que dá margem às nossas indagações mais profundas é: como o exercício da soberania popular deve ser entendida de modo a tornar mais eficaz o modelo de participação popular emergente da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB)?

Esta questão é posta dentro de um contexto normativo com vistas a buscar uma resposta pragmática à tão falada "crise do sistema representativo".

Primeiramente, cabe-nos enfatizar como ponto de partida, que a soberania é um poder oriundo da sociedade (compreendida como povo interagindo entre si e frente ao Estado) cuja existência define em termos pragmáticos um Estado como juridicamente independente frente a um outro, que tal poder provém dos cidadãos e que cada um delega o seu exercício, singularmente, no momento do voto. Se delego o exercício, o pressuposto lógico é de que o poder em si permanece, ou seja, não muda a sua titularidade.

Tal mudança de titularidade não é possível, primeiro porque subverte a noção funcional do próprio Estado como criação do Direito adstrita à consecução de fins que proporcionem um desenvolvimento do homem dentro das coordenadas igualdade/liberdade.

Segundo porque todo o sistema representativo foi concebido de modo que os mandatários populares obedecessem a um difícil *due process of law* de acesso ao cargo fundado na escolha popular que, em tese, obedece a critérios vários entre os quais se destaca a "confiança" que exige muitas e variadas estratégias de convencimento por parte daqueles que ambicionam tornar-se mandatários.

Porém, substancialmente, a questão da soberania popular traz consigo uma intensa carga de valor normativo, representando o veículo de um *potencial repertório de normas* cuja concreção, durante muito tempo, esteve monopolizada pelos órgãos estatais de produção do direito.

### 3.3 "Função legislativa" e não "poder legislativo": o retorno do cidadão ao cenário legiferante

Porém, devemos prosseguir na análise deste tema, considerando alguns pontos fundamentais. O primeiro, mais evidente, refere-se ao aspecto fático do regime representativo<sup>177</sup>. Este aspecto "fático" nada mais é que as manifestações

<sup>177</sup> Luigi Ciaurro em nota introdutória à tradução italiana do artigo (ou dissertação como o chama o autor) - "Componente Plebiscitaria no Estado Constitucional Democrático, ao analisar a visão juspublicista de Ernst Fraenckl" - chama atenção para a atualidade do debate acerca das reformas institucionais durante o declínio da República de Weimar e da ascensão após a Segunda Guerra do "Estado dos Partidos". Fraenckl estaria situado nos teóricos da esquerda social democrática alemã ao lado de Kirchheimer, Heller, Neumann e se contrapondo à direita conservadora capitaneadas por Smend e Schmidt, enquanto no centro se situavam os constitucionalistas liberais Kelsen e Thoma, p. 1.

do "agir político"<sup>178</sup> entendidas dentro da idéia de pluralismo político. A república grega foi uma "boa fachada" para estas constatações iniciais, na medida em que se fundamenta na salutar mudança no exercício do poder, porém bem longe de garantir uma verdadeira expressão dos anseios populares. Assim legitimada, a função legislativa foi alçada como a mais importante, dentre as demais, no Estado Moderno.

Em diversas passagens da história da cultura jurídica, o "*potencial repertório de normas*", já mencionado no capítulo precedente, emergiu provocando dialeticamente movimentos doutrinários no modo de concepção do próprio Direito.

A primeira evidência de sua existência e dos efeitos da mesma sobre o direito se revela nos dois modelos de sistemas normativos "*Common Law*" ou sistema de Direito Costumeiro e o *Civil Law*, família romano-germânica ou sistema continental, ou seja, a eleição da principal fonte do direito.

O segundo movimento ocorre por ocasião da codificação na Alemanha no qual o embate se deu acerca das vantagens e desvantagens da codificação ou de uma possível "fossilização" do direito escrito.

O terceiro se deu com o culto ao direito escrito e da idolatria da figura do legislador que teve o seu ápice na Escola da Exegese. Ao juiz, ao intérprete diante da vontade codificada do legislador "coube somente a utilização do seu vocabulário, lógica e capacidade de investigação histórica psicológica da vontade do legislador"<sup>179</sup>.

---

<sup>178</sup> Ciauro, op. cit., p. 11.

<sup>179</sup> Tarello, G. *Cultura giuridica e politica del diritto*. Il Mulino, Bologna, 1988, p. 79-90. Ao analisar a escola da exegese e a difusão do seu modelo no qual o juiz não porta nada aquilo querido pelo legislador, ou à sua vontade. A ideologia da escola da Exegese é bem ilustrada pela própria expressão dos seus juristas, como por exemplo Jean-Joseph Bugnet, discípulo de Proudhon - "Eu não conheço o Direito Civil eu ensino o código de Napoleão" ou então por Demolombe "*o primeiro motor, a minha profissão de fê, é: primeiro os textos! Eu publico um curso de código de Napoleão, então tenho como fim de interpretar, de explicar o código de Napoleão, considerado como lei vigente, como lei válida e obrigatória*".

O quarto com a Escola Histórica do Direito que introduziu a idéia de *volksgeist* e da evolução histórica do sentido das normas.<sup>180</sup>

O quinto admitiu ao juiz uma margem de interpretação dentro da moldura normativa, mas considerou irrelevante o momento da construção legislativa, classificando-a como "metajurídica". Porém, os problemas enfrentados pela produção normativa, exigem uma abordagem no sentido de melhorá-la para que ela possa cumprir com sua função instrumental de efetivar os princípios constitucionais e direitos fundamentais.

Já o sexto propõe uma interpretação constitucional calcada em normas procedimentais que garantam a eficácia da participação popular entendida como uma condição indispensável ao Estado Democrático de Direito, estamos diante da teoria do garantismo e da corrente concretista de matriz analítica de interpretação constitucional (de inspiração "tópica")<sup>181</sup>.

A teoria do garantismo proposta pelo Prof. Luigi Ferrajoli parte da crítica da dicotomia entre a "normatividade" do "modelo constitucional" e da ausência de sua efetividade nos níveis normativos inferiores.

Um primeiro significado do garantismo designa um modelo normativo do direito (direito penal) fundado por sua vez no princípio da estrita legalidade própria do estado de direito. No plano epistemológico se caracteriza como um sistema cognitivo ou de poder mínimo, no plano político é técnica de tutela

<sup>180</sup> F. Von Savigny, *Von Beruf userer Zeit für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft*, trad. por Enrique de Gandia "De la vocacion de nuestro siglo para la legislacion y la ciencia del derecho", Buenos Aires, Editorial Heliasta, 1977. Respondendo a Thibaut, crítica o culto ao código e suscita questões que hoje também se encontram na ordem do dia (p. 167-172). "De hecho, pues, si el código no ha de reducirse a una mera composición mecánica, de suerte que le falte su validad más estimable necesaria: *la vida, no puede en verdad ser obra de una asamblea, sino de un solo individuo (...) quizá es imposible encontrar e se verdadero y único legislador*, teniendo en cuenta que dada la heterogeneidad de las instituciones individuales y de los conocimientos de nuestros jurisconsultos, ninguno puede conceptuar-se como representante indiscutible de los de su classe (grifos nossos).

idônea a minimizar a violência e a maximizar as liberdades. Já no plano jurídico é um sistema de vínculos impostos à potestade punitiva do estado para garantir o direito dos cidadãos. O segundo significado da teoria garantista designa uma teoria jurídica da **validade** e da **efetividade** como categorias diversas entre si, mas também das categorias da existência e do vigor das normas

O regime representativo só pode ser entendido como materialmente democrático na medida em que garanta normativamente<sup>181</sup> a manifestação direta dos legitimadores da função legislativa, e a segunda é de interpretar a soberania à luz do parágrafo primeiro do artigo 1.º da CRFB:

*"Todo poder emana do povo que o exerce por meio de seus representantes ou diretamente nos termos desta Constituição".*

A Constituição definiu a forma de participação popular na formação da lei como: iniciativa popular, referendo e plebiscito. Porém, a regulamentação do exercício direto da soberania conforme mandamento constitucional só ocorreu 10 anos após a promulgação da CRFB.

A *intolerância* no sistema representativo é exemplarmente ilustrada *in casu*, sem mencionar a parcimônia no quesito definições e procedimentos demonstrada pelo legislador ordinário (como analisaremos com maior vagar no capítulo 4).

---

<sup>181</sup> Conforme o Prof. Paulo Bonavides em capítulo dedicado aos "métodos de interpretação constitucional da nova hermenêutica", in: *Curso de Direito Constitucional*, Malheiros, São Paulo, 2001, p. 446).

<sup>182</sup> Ferrajoli, L. *Diritto e ragione - teoria del garantismo plenale*, Laterza, , Bari 1997, p. 891-892).

A representação política sofisticou-se como complexo de atribuições exclusivas de sujeitos qualificados pelo voto (até neste século assistimos a exclusão dos mais pobres, mulheres, negros e analfabetos) que atuaram (e ainda atuam) primeiramente a favor dos interesses dos grupos sociais aos quais possui afinidade e por último ao povo. Soma-se a isto a ausência de controle sobre os parlamentares no sentido de cumprirem aos seus deveres como qualquer agente público. Pesam sobre estes últimos uma grave crise de confiança por parte do povo que assiste aos pleitos eleitorais com uma grande desconfiança (conforme revelam os fatos diante dos votos nulos, brancos e inválidos) e mesmo indiferença.

Segundo FARNEL o sistema de partidos é a "salvaguarda" do modelo representativo nos quais se deve ampliar a democracia interna como meio de efetivar uma democracia direta. Sua construção teórica toma como ponto de partida a dicotomia entre a **vontade popular empírica** e **vontade popular hipotética** (esta exercida através do parlamento). Quando o sistema de partidos cria uma tensão na passagem da vontade popular empírica para a vontade estatal, os métodos plebiscitários são necessários à remoção, de modo direto, da tensão entre ambas<sup>183</sup>.

A existência de um sistema de partidos políticos<sup>184</sup> que em tese deveriam veicular as forças ideológicas em embate dentro da sociedade, não promoveu a abertura de maiores canais de participação popular de modo a permitir um acesso dos cidadãos no seio dos trabalhos legislativos, na decisão legislativa.

---

<sup>183</sup> Cf. Fraenckl, ao fazer uma análise dos métodos plebiscitários, refere-se a alguns movimentos reformistas que culminaram com a adoção daqueles. Sustenta o autor que nos casos dos EUA e da Alemanha o plebiscito foi utilizado em função de uma grave crise no interior dos partidos. Porém, no primeiro caso foi o modo de superação de "estranheza" entre Estado e Povo, ao passo que na Alemanha da República de Weimar serviu a um modelo ditatorial cujo escopo era a simulação de uma falsa unidade entre vontade do Estado e vontade do povo. Situação diversa ocorre na Suíça onde a história e a diversidade lingüística e costumes permitiram um singular regime plebiscitário, p. 64.

O crescimento dos chamados grupos de pressão (*lobbies*) dentro dos parlamentos, fenômeno detectado nas últimas três décadas, revela que também as formas tradicionais de construção de decisões de natureza legislativa, padecem de um hiato democrático e de novos canais de participação popular.

Tal fato justifica pela busca de parâmetros decisoriais normativos mais coerentes com as necessidades de uma sociedade complexa que incorpora novas demandas (necessidades) que, a seu turno, exigem do Estado a proposição de normas reguladoras dos prováveis conflitos àquelas concernentes.

Neste particular, ganha relevância a relação entre descentralização e participação. Uma estrutura estatal na qual haja maior divisão de poderes (aqui concebidos como funções) dentro de uma repartição de competências norteada por divisões territoriais evidencia um tipo de Estado mais apto a afrontar a problemática do *modus facendi* da participação popular.

O desenvolvimento dos instrumentos de consulta popular anteriores ou posteriores (de preferência de caráter vinculativo) à feitura da norma virá a ser integrada ao ordenamento; ou então incorporando uma construção normativa engendrada pelo povo (bem como da escolha do seu conteúdo) de normas em construção. Todas as questões acima suscitadas demonstram o estágio no qual se encontra o regime representativo, princípio estruturante do Estado Democrático de Direito cujo modelo mais próximo do "poder soberano" ainda está por definir-se.

---

<sup>184</sup> Manzella, *Il parlamento*, Bologna, Il Mulino, 1991, p. 57-63.

### 3.3.1. O papel da participação popular na "mutação jurídica"<sup>185</sup> do sistema de fontes

Na medida em que concebemos o construir da cultura jurídica dentro de uma perspectiva hegeliana<sup>186</sup>, verificamos que a efetividade dos direitos fundamentais considerando seu alcance "planetário" está muito longe de revelar-se uma realidade para todos os homens. Por outro lado, vivermos diante de uma sociedade planetária e multiforme dentro de um Estado em transformação decorrente do atual paradigma tecnológico, faz-nos refletir sobre o tema recorrente do "universalismo jurídico"<sup>187</sup> em sede de direitos fundamentais.

Mesmo diante de tamanho pluralismo dentro da sociedade, as necessidades e aspirações da mesma ultrapassam as fronteiras territoriais e mesmo do tempo (posto que não poucas interessam também às gerações vindouras) como o que ocorre, por exemplo, com a proteção ao meio ambiente diante de um desenvolvimento sustentável.

O discurso das fontes do direito é constituído por enunciados normativos que por sua vez suportam não uma só interpretação mas várias interpretações<sup>188</sup>. A consequência no plano da atividade legislativa é de que as

<sup>185</sup> Cfr. Bulygin item 3.1

<sup>186</sup> Esta matriz de pensamento encontra-se bem delimitada na obra do Prof. Joaquim Carlos Salgado (*A idéia de justiça em Hegel*. São Paulo: 1997. p. 497). "É necessário, para que se possa conhecer o estado no seu conceito, isto é, como realização da liberdade, interpretar o momento histórico e assim interpretar e descobrir o significado deste hieróglifo da razão (*eine Hieroglyphe der Vernunft, die sich in der Wirklichkeit darstellt*) o que só se decifra "na medida em que nele se lê a idéia realizada na liberdade", pela qual a história não é um destino e o Estado o efeito abstrato de um determinismo, ou o instrumento de arbítrio contrário a liberdade, mas a superação destas contingências pela autodeterminação objetiva do homem, segundo uma racionalidade imanente".

<sup>187</sup> É nesse sentido o pensamento de Belvisi, "*La crisi dell'universalismo giuridico come conseguenza del Rapporto tra Diritto e Cultura*", publicado no volume *Diritto, Cultura e Libertà*, a cura di Ferrari, Ghezzi, Velicogna - Atti del Convegno in memoria di Renato Treves, p. 141-155.

<sup>188</sup> Tarello, G. *Diritto, enunciati, usi*, p. 354-395.



disposições legislativas portam não só um único significado, mas várias e diversas interpretações<sup>189</sup>.

O tempo, as necessidades, a evolução da cultura e da tecnologia orientam o volume daqueles significados, ao mesmo tempo que exigem a impositação da efetivação dos direitos e garantias sob o plano da busca de critérios racionais para interpretação. No caso das normas cujo destinatário (ou quem cumpre o seu "comando") é o Estado a questão assume contornos que atingem a problemática da validade. Em última análise não são os juristas, juizes, administradores públicos que determinam a melhor interpretação, esta na maioria das vezes se faz no cotidiano administrativo por pessoas para as quais a Constituição é um manifesto romântico, mas que concretamente são aquelas, que pelo Estado, externam "o que é o direito".

Assim, a questão teórica do sistema de fontes que se alarga além dos limites daquelas consideradas estatais, revela-nos, sob a perspectiva de efetiva intervenção nas decisões políticas, que em sede de produção normativa impõe-se a necessidade de vislumbrar o fenômeno da participação popular também como um modo de efetivar o tão decantado "universalismo jurídico".

Este Direito sobre o qual nos debruçamos se constrói numa realidade a cada dia mais complexa pelo número de variáveis que encerra, por ter seu *locus* na vida humana e, sobretudo, por requerer para o seu sistema, um elevado grau de simplificação e racionalização, ao mesmo tempo em que exige um singular reavivamento do direito posto (*mutação jurídica*). Neste particular, referimo-

---

<sup>189</sup> Guastini, R. *Lezioni sul linguaggio*, p. 9-11 e 129-132.

nos especificamente aos efeitos do impacto da revolução tecnológica<sup>190</sup> na ciência do Direito e no Estado como entidade responsável pela consecução dos direitos fundamentais<sup>191</sup>. Sob esta perspectiva são compreendidos como conquistas históricas cuja maior ou menor efetividade se dá num contexto em que os cidadãos possam realmente conhecer e exercê-los em consonância com seu sentido constitucional.

Interessa-nos o "ritual de passagem" entre a criação normativa advinda dos cidadãos, sem intermediários e do procedimento de sua validação como fonte do Direito e de como, tal procedimento, se processa à luz da concretização do modelo constitucional de democracia participativa. A Constituição reconhece o fenômeno da participação como fato legislativo, fato produtor de norma e por isso carece de ser densificado no sentido de tornar-se normativamente vinculante<sup>192</sup>.

#### 3.4. A teoria das fontes e a evolução do direito

A herança do direito romano à cultura jurídica durante o período de esfacelamento do império romano do ocidente foi de singular importância para a evolução do estado. Sobre um direito já consolidado e que vigia por toda Europa, a obra dos doutrinadores incorporou significados às normas escritas até o advento das

<sup>190</sup> No direito brasileiro o Prof. Tércio Sampaio Ferraz, chamou a atenção para o impacto da informática sob a Teoria do Direito em *Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão e domínio*. São Paulo: 1994. p. 238-239.

<sup>192</sup> Kelsen, em *Teoria pura do direito*. São Paulo: 1985. p. 251, ao dissertar sobre a existência de inúmeros significados para o termo Fontes do Direito, aponta que a distinção mais importante entre os vários tipos de fontes se faz em função do critério da vinculação.

codificações e da construção normativa como fator de unidade nacional, basta assinalar o movimento dos glosadores e, posteriormente, o pandectismo.

Não foram, todavia, somente estas constatações as responsáveis pela necessidade de uma reflexão sobre o sentido hodierno do nosso sistema de fontes e da atualidade do tema da participação popular em sede de produção legislativa.

A própria concepção do direito como sistema, ordenamento proporcionou o surgimento de sistemas de produção de normas diferenciados que nos remetem à clássica divisão entre o sistema continental - *Civil Law* - do sistema de *Common Law*. Neste particular, devemos revisitar esta clássica divisão no sentido de demonstrar as conseqüências metodológicas sobre a concepção da criação do direito e que esta divisão apresenta subsistemas que revelam a sua fragilidade diante da dinâmica do Direito.

O sistema continental permaneceu fiel à matriz normativa escrita do Direito Romano. Porém certas particularidades do sistema devem ser pontuadas. A figura do juiz, e por via de conseqüência do papel da jurisprudência também acha-se incorporada neste sistema no qual à função legislativa coube o maior destaque em termos políticos. É interessante verificar que a tradição impôs na Itália, quando da institucionalização do ensino jurídico, o nome de "Faculdade de Jurisprudência" atrelando a consecução dos fins da lei à uma decisão que se situa no plano concreto.

Por outro lado, em razão da inexistência de leis nacionais frutos da produção legislativa autóctone propiciou o repensar do direito além da realização da equidade e de sua concepção poética, como técnica. A identificação de princípios gerais, que poderiam ser extraídos do sistema que ao ser construído e reconstruído,

sob o influxo da norma escrita e da atividade jurisprudencial (que clamava por respostas concretas), sem perder a sua inequívoca vocação para a coerência interna, demonstra-nos o vigor da concepção científica do Direito, obra lapidada pelo movimento pandectista.

Em geral relegada à uma categoria inferior no sistema de fontes, coube à doutrina, sobretudo na fase da pré-codificação, o papel de desvelar a ciência do direito por detrás de um emaranhado de manifestações jurídicas das mais diversas ordens. A doutrina racionalizou e instrumentalizou a construção de um sistema normativo capaz de gerar segurança acerca do direito vigente, ao mesmo tempo em que depurava séculos de produção do direito, regulando a forma mediante a qual o estado recepcionaria a jurisprudência, os costumes, e a própria lei. Aliado a este papel crucial na evolução do direito no estado moderno, atuando também na sua concepção material sob os postulados da igualdade e liberdade atuou e (atua) na descoberta do sentido das normas, influenciando em todas as manifestações jurídicas, a saber: costume, jurisprudência, administração e legislação.

A revolução francesa revelou o papel do ideário liberal que já vinha sendo maturado nas concepções acerca da liberdade e igualdade que, por sua vez, traziam a lume os postulados do jusnaturalismo.

O ponto culminante daquelas concepções atingiu o seu ápice com a positivação dos Direitos do Homem e do Cidadão. Naquele momento, a necessidade de segurança e garantia impôs-se sobre a vivacidade do direito não codificado provocando um dos debates mais acesos e profundos cujo fim perpetua-se no tempo: codificar ou não codificar?

Vale lembrar a profícua e emblemática discussão entre Thibaut e Savigny acerca da codificação ou não do Direito. Para Thibaut codificar significava fossilizar o direito tirando do mesmo o seu influxo vital, já para Savigny o conhecimento do direito vigente e, conseqüentemente, das liberdades só era possível através da segurança operada via codificação.

Essa é uma das questões que sempre permearam o Direito, isto é, sua necessidade constante de revitalização aparentemente inconciliável com o desejo humano de segurança de uma existência sobre a qual não tem domínio e diante da crescente complexização do aparato estatal na idade tecnológica.

Ressaltamos que a preocupação com a "segurança e certeza" teve seu marco na escola do direito natural que na tentativa de evitar a concorrência de opiniões sobre o direito a ser aplicado, elegeu a matemática, ciência demonstrativa, como modelo científico a ser adotado pelo Direito. Deste modo, o método da ciência do Direito por excelência, era o dedutivo que percorreu incólume o jusnaturalismo, a escola histórica chegando a jurisprudência dos conceitos.

No direito romano era o juiz o símbolo do exercício da justiça. A concepção do direito acha-se impregnada substancialmente pela "jurisprudência" que colmava as eventuais lacunas do direito não escrito criando o costume jurisprudencial que, por sua vez, configurou-se na matéria jurídica sobre a qual a semente das primeiras das novelas, institutas e construções normativas - que atingiram seu ápice com Justiniano - floresceu.

É importante ressaltar que o juiz foi o elo fundamental e divisor de águas no sistemas jurídicos ocidentais. Autoridade reconhecida pelo soberano, sua proximidade com a sociedade permitiu a efetivação da equidade (do sentido da prudência), aproximando o "poder institucionalizado" da sociedade criadora de

normas, mas que necessitava de soluções - posto que o direito atua no mundo da vida - ao mesmo tempo em que inovava a ordem normativa vigente.

Coube aos primeiros juristas o trabalho de burilar a concreta, casuística construção pretoriana dando-lhe sistematização. Este trabalho intelectual de categorização das diversas normas aliada à reconstrução daquelas decisões à luz de uma sociedade em mudança revela-nos o papel da "doutrina" no sistema de fontes e da sua importância na evolução da cultura jurídica.

#### **3.4.1. Produção do direito e cidadania**

Nas últimas duas décadas, a teoria da legislação chamou a atenção do operador do Direito para o momento da produção normativa. Porém, o modo, o procedimento, mediante o qual a norma é construída, sem perder de vista a condição de um mínimo de eficácia e do conhecimento da norma dentro de uma sociedade sob o influxo de uma miríade de meios e acesso a informações são questões dogmáticas das mais relevantes.

Sob esta perspectiva emerge a questão de justificação da "escolha legislativa", isto é, do conteúdo normativo através de instrumentos de democracia direta. Concebendo o Direito, também como realidade histórica para a análise do fenómeno ora em questão, devemos considerar o fato de que a função legislativa mostrou-se em inúmeras oportunidades, acima do Direito e contra os Direitos

Fundamentais, desencadeando até mesmo um direito de resistência contra escolhas desta ordem<sup>193</sup>.

Antes que a função legislativa ganhasse no estado moderno o status que conhecemos hoje, a questão das fontes do direito não tinha o arcabouço teórico categorizado, obra posterior do estado liberal sob o influxo do movimento da codificação, por sua vez, sustentáculo dos princípios de segurança e certeza.

A codificação na França concebida como a grande obra de Napoleão mudou o eixo de concepção do Direito identificando-o com a lei. O resultado foi o culto aos textos legais evidenciado na exegese.

Como consequência que transcende a questão jurídica atingindo a seara política, vimos a supremacia do papel do legislador como o garantidor da segurança e certeza nas relações humanas; e a figura do juiz surge perde toda a carga simbólica que portava, até então, restando-lhe o papel de aplicador do direito estatuído no código e nada a mais.

Na pretensa "dicotomia" entre o sistema continental (e que agora vemos que não foi desavisadamente chamado de "Civil Law") e o Common Law centrou-se no descriminar da supremacia da lei como genuína fonte do direito, amesquinhando toda a pré-compreensão do fenômeno das fontes do direito.

Esta concepção impregnou a cultura ocidental de tal forma, que toda aquela tradição até mesmo metodológica acima resumida, na qual a jurisprudência tem o seu espaço e importância dentro do sistema continental, foi identificada com o

---

<sup>193</sup> Perlingieri (*Perfis de direito civil*. Rio de Janeiro: 1997. p. 3). O autor ao abordar o tema dentro do capítulo "Realidade social e ordenamento jurídico" sustenta um direito de resistência dos juristas como operadores do direito às escolhas legislativas do Poder Legislativo, quando este não atender ao mínimo, ao essencial respeito a pessoa humana. Tal resistência ocorreu na época do nazismo em que parte da jurisprudência alemã e italiana interpretou restritivamente normas que discriminavam pessoas quanto à raça e estendeu o significado de princípios de existência formal dentro do ordenamento.

caso francês passando o sistema continental a ser definido pelas características do sistema de fontes adotadas pela concepção francesa.

O mito de que a função legislativa é a única apta e legítima a produzir o direito encontra suas raízes nesta distorção perpetrada contra a cultura jurídica ocidental.

Na medida em que concebeu a "universalização" do direito através da supremacia da lei - e em geral - da proeminência da função legislativa -, isto é, de uma fonte em detrimento das demais, a teoria das fontes foi coerente com o modelo de estado liberal.

Na Inglaterra, como é noto, o costume jurisprudencial é considerada fonte que não se deixou levar pela mitificação da lei ocorrida no continente. Não obstante o fato de que a primeira constituição européia teve seu berço ali em 1205 com a Carta Magna de onde defluíam os demais direitos e onde são assinalados os limites.

A criação do direito operada pela atividade jurisprudencial permite uma busca renovada do sentido das normas sintonizada com o "movimento" peculiar da vida humana<sup>194</sup>.

A teoria das fontes engendrada nesse contexto hoje revela-se inadequada a uma sociedade plural, diante da realidade da expansão do sistema das mesmas. O Estado se apresenta de modo diverso diante do inexorável paradigma da tecnologia e da evolução do conteúdo do sentido da "liberdade", como matriz ancilar de direitos fundamentais.

<sup>194</sup> Até a escola analítica inglesa, ao valorizar a lei, por força da experiência continental vivida por Austin quando dos seus estudos na Alemanha, não deixou de lado a tradição do common law ainda que sob o influxo dos princípios de segurança e certeza.



Esta evolução histórica da liberdade impõe ao Estado uma nova interlocução com a sociedade civil, com os seus cidadãos e mesmo com a sociedade planetária.

Cumpre-nos ressaltar que na experiência europeia já na Idade Média, alguns municípios adotaram formas de democracia direta que se perpetuaram no tempo. O Estado se desenvolveu porém na esfera local de poder e é ainda a primeira referência que os cidadãos possuem de Estado e onde a dialética participativa entre Estado e cidadão se apresenta com muita vivacidade

Um exemplo claro é o regime de *Consejos e Cabildos Abiertos* existente em determinados municípios espanhóis cujo modelo de exercício direto do poder dentro de um estado sem feição federal tem *status* constitucional e encontra suas raízes no *municipium* romano.

Na esfera legislativa a participação popular é um modo ímpar de vivificação do direito produzido, permite o impulso de revelação do *potencial repertório de normas*.

### 3.5. A tecnologia aplicada à qualidade das leis: o estudo de caso do *Lexedit* - software para a redação legislativa

#### 3.5.1. Histórico

Em 1986 uma circular<sup>195</sup> conjunta dos Presidentes do Conselho (Gabinete do Primeiro Ministro), Câmara dos Deputados e Senado editou normas vinculantes para o Governo e o Parlamento relativos a regras de redação legislativa. Já em 1991 uma Comissão de Especialistas e funcionários das Regiões, do Parlamento, e da Presidência do Conselho de Ministros cujo coordenador foi o Prof. Ugo Rescigno (la Sapienza) indicado, por sua vez, pela conferência do Presidente de Assembléia, dos Conselhos Regionais e das Províncias Autônomas elaborou um conjunto de "regras e sugestões para a redação de textos normativos", conhecido como "manual" adotado oficialmente por mais de 2/3 das regiões italianas e observados de fato por outras.

Durante o Congresso "O Direito dos Novos Mundos" ocorrido em Gênova no ano de 1992, um dos autores do *Lexedit*, Pietro Mercatali<sup>196</sup> descreveu o projeto de um software concebido como um aplicativo das técnicas de redação

<sup>195</sup> Circulares do Presidente do Senado da República, do Presidente da Câmara dos Deputados e da Presidência do Conselho dos Ministros (Gabinete do Primeiro Ministro) publicadas em 24 de fevereiro de 1986, na Gazeta Oficial - GU n.º 123 de 29 de maio de 1986, Suplemento n.º 40.

<sup>196</sup> Promovido pelo Departamento de Direito Privado da Faculdade de Direito de 5 a 7 de novembro. Pietro Mercatali expôs na sessão "O Mundo sem Fronteiras" durante a Mesa Redonda Informática Jurídica a Serviço do Legislador", coordenada por Mário Losano cuja conferência introdutória denominou-se "techniche legislative, informatica e buon governo". A conferência de Mercatali intitulou-se "verso un software di aiuto alla redazione delle leggi". O estudo do glossário lingüístico que impôs um sentido para a formação de normas lingüísticamente mais claras e compreensíveis teve como ponto de partida os estudos do Prof. Antônio Martino da Universidade de Pisa, notadamente com seu estudo publicado na Revista "Studi Parlamentari e di Politica Costituzionale", intitulado "La progettazione legislativa nell'ordinamento inquinato", 1977, v. 10, n. 38, 21 p. Em relação à informática aplicada à atividade legiferante (legimática) outra fonte inspiradora foi o projeto similar ao *Lexedit* concebido nos países baixos: Voermans v. *Modelling the draughtmans's craft: the LEDA - Project legitimatics and legimatica - projects in the netherlands in Baggioli* (Mercatali, P., Sartor G. (a cura di), Legimatica: informática per legiferare, ESI, Napoli, 1994).

organizada e sem a fragmentação típica de ordenamentos normativos que padecem da "inflação legislativa".

O LEXEDIT foi projetado por Carlo Biagioli e Pietro Mercatali, ambos pesquisadores junto ao Instituto de Documentação Jurídica (Florença) do Conselho Nacional de Pesquisa (CNR) em parceria com CTI (Centro Toscano Informática de Florença). A versão em exame é a versão 3.0.

### **3.5.2. A tecnologia da informação a serviço de uma lei melhor**

Os desafios em direção a uma lei compreensível e com maiores chances de aplicação, isto é, revogações "tácitas", conflitos de normas, respeito à cadeia hierárquica de fontes, ganham fôlego com a introdução nacional de um software com aquele fim, racionalizando a produção normativa.

O Lexedit veio então sistematizar a atividade de drafting legislativo diante da complexidade do sistema de produção das leis. Seu escopo é disponibilizar ferramentas aptas a permitirem leis compreensíveis, constitucionais e articuladas com outras normas.

Entretanto, não obstante a inovação e os benefícios do modelo de controle da produção normativa objeto do LEXEDIT, algumas ponderações devem ser feitas.

A primeira delas refere-se ao fato de que a criação de um glossário de palavras "claras" ao lado de um glossário de palavras e termos identificados como de baixa compreensão (dúbios) revela já uma certa "arbitrariedade" na sua concepção.

As palavras, termos e expressões elencados no software e que contribuem para a baixa compreensibilidade dos textos normativos:

- arcaísmos;
- neologismos;
- estrangeirismos;
- verbos em voz passiva;
- períodos longos;
- verbos auxiliares;
- dupla negação (não é permitido);
- conjunções no início da frase;
- conjunção e disjunção (e, ou);
- proposições sem significado normativo ("recomendação"; "desejável");
- indeterminação supérflua (eliminação daquelas que não atendam ao grau de discricionariedade típico dos conceitos elásticos) com a sua substituição por termos mais precisos;<sup>197</sup>
- palavras e expressões estranhas à linguagem legislativa (advérbios, familiares<sup>198</sup>, cumprimentos<sup>199</sup>, sensações e sentimentos<sup>200</sup>);
- uso preciso de termos técnicos jurídicos;
- não utilização de termos "pseudotécnicos"<sup>201</sup>;

<sup>197</sup> "Senso comum de pudor", "pequena quantidade", "bom gosto", "naturalmente", "praticamente", "sinceramente", "seguramente": "verdadeiramente", "claramente", "muito barulhento", "cor escura, cor clara, adequadamente, tempestivamente, imediatamente, instantaneamente, celeremente, prontamente, súbito, sem atraso, oportunamente, convenientemente, apropriadamente, devidamente, muito longo, pouco, agora, sempre, tanto, etc.

<sup>198</sup> "Mamãe", "papai", "vovô", "vovó".

<sup>199</sup> "Adeus", "até breve", "boa noite", "tchau".

<sup>200</sup> Dor, alegria, gosto, desdém, afago, beleza, beijo, doce, doçura, gentil, diletto, orgulho, etc.

- sexistas<sup>202</sup>;
- repetição de termos;
- não utilização de abreviações;
- utilização de abreviaturas consolidadas (a menos que o termo já tenha sido escrito por extenso e repita-se ao longo do texto);
- atenção ao uso da vírgula, ponto final, dois pontos, ponto e vírgula, aspas, traço, parênteses redondo, parênteses quadrado;
- não utilização de asterisco, barra, "o", "a" acima dos números arábicos;
- % (por cento);
- § (parágrafo);
- símbolos convencionais de unidade de medida ou monetária;
- citações;
- expressões dos artigos, alíneas, parágrafos, do mesmo texto normativo ou de textos externos com o fim de não usar expressões que podem tratar ambigüidade: "artigo precedente", "último artigo", "próximo artigo", penúltima alínea, etc.);
- definição e uso dos termos de modificação (introdução de um nexos ou ligação entre o texto vigente e aquele modificado). Uso específico das modificações, substituição, integração e abrogação, derrogação, prorrogação e suspensão com vistas a respeitar o nexos entre o texto novo e o remanescente de acordo com os seguintes sentidos: *substituição*: a nova disposição ao modificar o texto precedente substituindo por novas palavras, *integração*: a nova disposição

---

<sup>201</sup> Observar o significado "legal" dos termos, seguido do jurisprudencial, e por fim da "doutrina majoritária", evitar o uso de termos inutilmente complexos e facilmente substituíveis.

<sup>202</sup> Os termos "sexistas" foram assinalados pela "Comissão nacional para a paridade entre homens e mulheres": homem, corpo de homem, direito do homem, homem primitivo, maternidade (que em língua italiana tem a mesma raiz da palavra irmão). Os termos foram substituídos por: pessoa, corpo humano, direito da pessoa, povos primitivos, solidariedade.

acrescenta novas palavras; *abrogação*: a nova disposição suprime palavras do texto; *derrogação*: quando a nova disposição preserva, por meio de exceção, uma disposição anterior que permanece inalterada no seu teor literal; a *prorrogação* e a *suspensão* dizem respeito à esfera temporal das disposições: *prorrogação* altera o fim ou início da vigência com definição de um termo X ou de uma condição C.

Já a *suspensão* prescreve que por um período expresso uma disposição X ou todo o ato normativo permanecem em vigor (integram o ordenamento) mas não será eficaz no período indicado. Deste modo são evitadas as expressões: *abrogação*, *abrogar*, *é abrogado*, *suprimido*, *cessa de produzir efeitos*, *integração*, *é integrado*, *acréscimo*, *acrescido*, *é acrescido*, *substituição*, *é substituído*, *modificados*, *conversão*, *é convertido*, *derrogação*, *é derogado*, *prorrogação*, *é diferido*, *é prorrogado*, *prorrogação*. Em síntese, no que se refere às modificações sejam nas disposições ou no tempo de vigência é aconselhável a modificação textual com a identificação expressa dos dispositivos objeto de modificação.

### **3.5.3. As características do software em face dos objetivos da *projeção* legislativa**

#### **A) *Compreensão do texto normativo***

A par do controle de "legibilidade" propostas pelas diretrizes já elencadas, o programa Lexedit efetua o controle através de avisos na tela onde a norma está sendo elaborada por meio de "frases suspeitas" que assinalam no texto

todos os termos, palavras e expressões que acarretem (de acordo com o glossário), perda de clareza e aumento do índice de ambigüidade da norma. Além disso, há o controle estatístico que indica o percentual de correções (manuais e automáticas) e de avisos ignorado. O índice de "legibilidade" também fornecido estatisticamente através de tabela que assinala o número de caracteres, palavras, frases e parágrafos, as médias sobre os caracteres por palavra, sílaba por palavra, palavra por frase e frase por parágrafos, bem como o percentual de palavras fundamentais, muito comuns, comuns e pouco difusas<sup>203</sup> presentes no texto, considerando todo o texto de lei, de cada artigo e de cada alínea e parágrafo.

Os valores dos índices de legibilidade são baseados nos produtos de Flesch, Kincaid e Gunping's Fog<sup>204</sup>.

O Índice de Flesch, concebido para a língua inglesa<sup>205</sup> tem como fim avaliar se um certo texto está sendo lido e compreendido por um maior número de pessoas, uma vez que a leitura se torna mais difícil na proporção em que crescem as palavras e os períodos<sup>206</sup>. O índice é pontuado de 0 a 100 e quanto mais baixo é a pontuação, mais baixa é o grau de compreensão do texto, os outros índices de legibilidade adotados exprimem os valores de compreensibilidade em *função do*

<sup>203</sup> Esta análise baseia-se nos dicionários de freqüência das palavras fundamentais utilizadas nas pesquisas estatísticas, lingüísticas sobre o uso das palavras.

<sup>204</sup> Adaptado para a língua italiana por Roberto Caela (Instituto de Legimática)

<sup>205</sup> Conforme as explicações sobre as estatísticas de legibilidade contidos no manual do Lexedit e na apresentação oral de Mercatali e Biaggioli em 19 de janeiro de 1998 no Instituto para a documentação jurídica do CNR-IDG em Florença.

<sup>206</sup> Mercatali aponta outras variáveis que influenciam o índice de legibilidade: a) o argumento objeto do texto, b) aspectos tipo gráficos (variáveis objetivas). Nas variáveis subjetivas temos: a) o grau de conhecimento da língua utilizada e do argumento enfrentado; b) o nível de atenção do leitor; c) as condições ambientais de onde se processa a leitura. De qualquer modo, apesar de não se poder "afirmar de modo absoluto que um texto com índice de Flesch de 45 seja "bem legível" e outro com 30 seja considerado incompreensível. Contudo, diante da constatação de que uma lei cujo índice médio fosse de 40 e que contivesse um artigo com índice 15, seria indicada uma atenção especial para com a pontuação, eliminação das palavras supérfluas e da maior subdivisão em parágrafos e artigos "possam tomar a leitura mais leve e a compreensão mais fácil".

número de anos de escola necessárias ao leitor para compreender o texto examinado.

#### B) Princípios gerais de projeção

O LEXEDIT possui uma interface amigável acrescentando potencialidades ao word da Microsoft<sup>207</sup>, sua database contém informações sobre a estrutura das referências, frases suspeitas, mensagens de erro, configuração escolhida pelo usuário. As referências constituem-se na estrutura hierárquica dos atos normativos, o uso da pontuação legislativa, a numeração do ato legislativo e elaboração da "rubrica". A rubrica e o termo em italiano que designa o conteúdo sintético do conteúdo do artigo (tem função informativo) fornece indicações sobre a função estrutural (definição, procedimento) e sobre a função temática do artigo. O acesso à base de atos normativos é essencial à redação diante da variedade das fontes do direito e do número grande de leis.

O controle sobre as "frases suspeitas" identifica termos, locuções, expressões, símbolos que são desaconselháveis pelas regras de técnica legislativa.

<sup>207</sup> Tommi, op. cit., chama a atenção para a utilização da análise estruturada proposta por Yourdon sobre a análise estrutural. "Structured analysis and structured design are both outgrowths of the structured programming concepts and techniques, and the early ideas about modular design. SASD applies structured programming constructs to process and data definitions, and builds on ideas about modularity offered by David Parnas in 1972. Although Tom DeMarco's set of notations for the structured analysis model are the most well know today, he was not the first to publish on structured analysis, nor where the bulk of his ideas his alone. The credit to early recognition of a structured analysis technique goes to Douglas Ross, who developed with co-authors at a company called Softech, a technique called Structured Analysis Design Technique (SADT). The SADT encourages the analyst to begin by asking about the objectives of the system, the 'why?' question, before progressing to the minor components of a system the 'what' questions, and eventually determining the implementation techniques, the 'how'. The SADT approach views data in something called an activity diagram, also called an actigram or datagram. The activity diagram shows data that is transformed by the activity and data that controls the activity but is not transformed. The early SADT model did not include a Data Dictionary nor did it include any formal specification for the processes. It was over a decade later that tom DeMarco simplified the models graphics by adding some notations offered by Edward Yourdon, which made it less formidable looking and more accessible to a broad audience" (Marciniak, 1994), em <http://www.epsc.ucargary.ca/~jonesb/seng/615/groupwork/sasd/report.num>, acessado em 30 de agosto de 2001.



O IPERINFLEX<sup>208</sup> é de grande utilidade porque através de uma conexão ipertextual (link no texto do software) permite o acesso ao "manual de regras e sugestões pára a redação dos textos normativos". Além disso, contém anexos com notas e exemplos de outras disposições normativas relevantes para a técnica legislativa. O usuário pode adicionar outras informações úteis que podem ser invocadas durante a redação todas as sinalizações do Lexedit são aplicados através das ligações hipertextuais.

Assim, os princípios gerais da projeção podem ser assim identificados: interface amigável, interatividade (vários comandos podem ser desativados por exemplo as frases convencionadas como "suspeitos", possibilidade de aceitar ou ignorar as sugestões), configurabilidade de: ex.: aumento da base textual do Iperinflex; qualificação funcional de várias partes do texto normativo (definição, sanção, modificação, ementa, abrogação) e modularidade<sup>209</sup>.

<sup>208</sup> Realiza o chamado "sistema crítico" que remete as ações "em ressalva" (no caso o controle de redação em face da técnica legislativa) para o "motor de inferência" ( Iperinflex) que através de um "glossário" estilo thesaurus (cuja base "contextualiza" as palavras/termos) centrado numa determinada "base de conhecimento" (termos/normas jurídicas) - o sistema crítico se utiliza de algoritmos de controle para efetuar as conexões com o motor de inferência (ou server.dde) e a execução de suas funções. A operação lógica decorrente da "inferência" é a base da "inteligência artificial".

<sup>209</sup> A modularidade é característica dos sistemas estanques individualizados que se interligam "bloco a bloco", usando uma metáfora, no esquema modular os sistemas funcionam como o jogo infantil "lego:" e se encaixam sem perder a sua singularidade.

C) Fluxo (interno e externo) informativo da atividade normativa

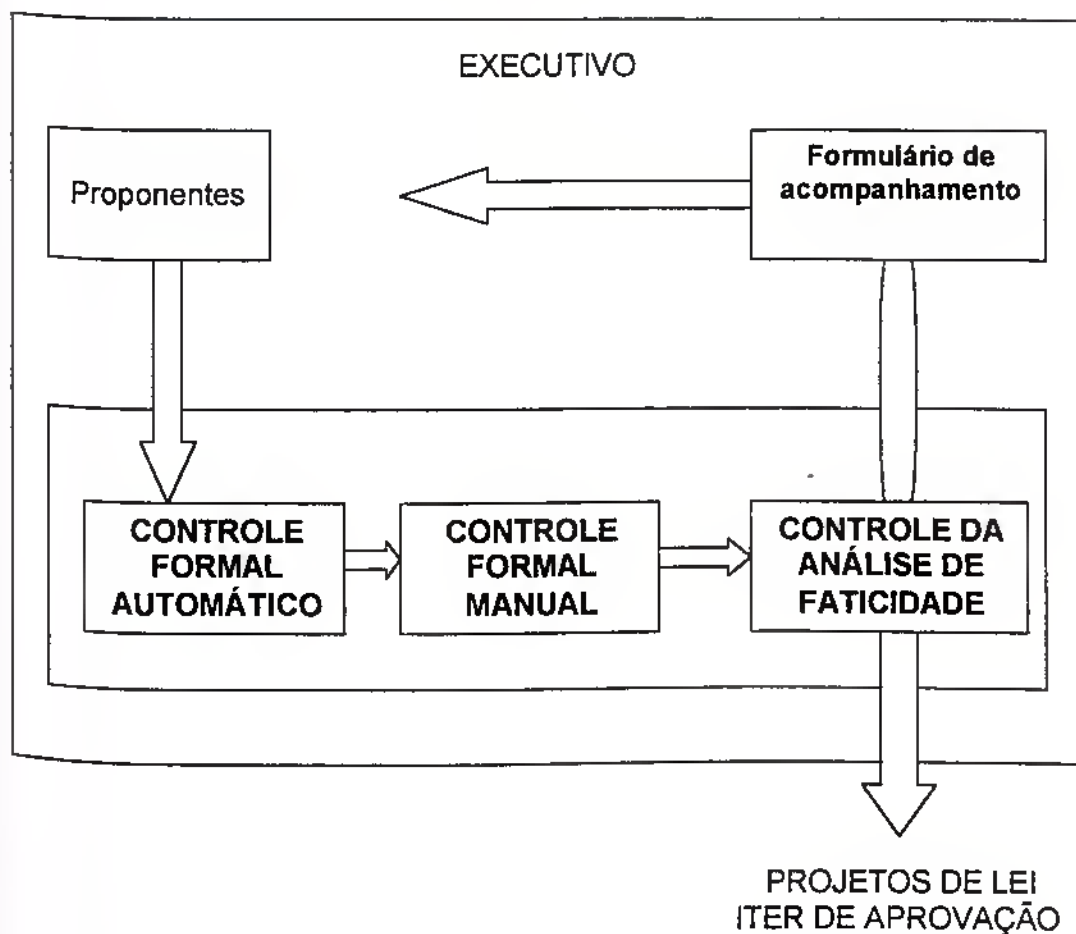


Figura 1 - Modelo de fluxo em blocos.

O LEXEDIT foi concebido para atuar dentro da esfera do executivo e, portanto, antes da apresentação do projeto ao legislativo, a fase de projeção propriamente dita ocorre dentro do "órgão central", ou do órgão especializado na elaboração de projetos de lei. É nessa fase que o LEXEDIT atua: no controle formal automático e no formulário de acompanhamento.

Em síntese, é levado á casa legislativa um projeto capaz de tecnicamente tramitar mais rapidamente dada a qualidade do seu texto, que produzirá uma lei mais eficiente em face dos fins que almeja atingir.

A utilização de softwares para a atividade de legislação coloca a tecnologia da informação a serviço de uma aproximação entre o cidadão e a lei pois ao racionalizar a produção do direito, instrumentaliza aos seus usuários o acesso à *linguagem do legislador*.

#### 4. INSTRUMENTOS A SERVIÇO DO SISTEMA REPRESENTATIVO MATERIALMENTE PARTICIPATIVO: PLEBISCITO, REFERENDO, INICIATIVA POPULAR

*"O mais importante meio para a conservação dos estados, mas também o mais negligenciado, é fazer combinarem a educação dos cidadãos e a constituição. Com efeito, de que servem as melhores leis e os mais estimáveis decretos se não se acostumar os súditos a viverem segundo a forma de seu governo? Assim se a Constituição for popular, é preciso que sejam educados popularmente (...)"*

*(Aristóteles, A Política)*

*"Quem se torna senhor de uma cidade habituada a viver livre, e não a destrói, será destruído por ela, porque ela sempre invocará, na rebelião, o nome de sua liberdade e de sua antiga ordem, as quais nem o passar do tempo nem os benefícios jamais farão esquecer"*

*(Maquiavel, O Príncipe)*

#### 4.1. O Conceito do sistema representativo materialmente participativo

A questão a ser discutida neste capítulo obedece a uma indagação já colocada desde o início: como se delinea o sistema representativo no estado democrático de direito à luz do exercício direto da soberania?

Como desdobramento daquela indagação, surgem as seguintes:

- 1) Da existência de dois modos de exercício da soberania (um via representação, outro via participação popular) decorre necessariamente uma dicotomia entre o sistema representativo e a democracia direta?
- 2) Os instrumentos de exercício direto da soberania popular positivados na CRFB/88, referendo, plebiscito e iniciativa popular integram tipos (*numerus clausus*) ou são exemplificativos admitindo um novo dimensionamento?
- 3) Qual a função da distinção entre democracia direta e democracia semi-direta diante do sentido da participação popular inserta no conceito de estado de direito materialmente democrático?

O exercício direto da soberania popular chama os cidadãos ao processo de produção normativa. Nesta fase em que as normas estão em processo de formação uma série de valores, visões de mundo, concepções, interesses, fatos, acham-se no *espaço de jogo* do discurso da lei, visando prevalecer sobre os demais.

A *prevalência* que orienta a escolha de certo sentido inicial, de dada norma (cujo sentido inclui as do tipo regra e os princípios<sup>196</sup>) consubstanciando a *decisão* acerca de determinado discurso normativo (signo, estrutura e conteúdo). O *espaço de jogo* antecedente à decisão que culminará na integração de dada norma no ordenamento jurídico é o *locus* de exercício da argumentação típica dos processos participativos.

Na produção normativa a estrutura da argumentação compreende proposições formuladas como "asseverações" e outras como *justificação/refutação* daquelas asseverações<sup>197</sup>, bem como dos sujeitos, com papéis que se alternam entre emissor/receptor/emissor acrescidos do auditório: todos aqueles que não participando diretamente num primeiro momento poderão vir a fazê-lo em outra etapa, em razão da publicidade dada ao processo de elaboração de normas (condição de compreensão do argumento).

O auditório poderá também vir a atuar como "*protagonista*" (quem propõe a asseveração) e o antagonista (quem *duvida/contradiz* a asseveração ou se *recusa* a aceitá-la<sup>198</sup>).

A participação popular no exercício da soberania tem como fim enfrentar diferenças de opinião acerca da definição do conteúdo (e criação) de dada norma através da "exploração da justificação relativa aos pontos de vista em questão" (funcionalização)<sup>199</sup>.

---

<sup>196</sup> Alexy, Robert. *Teoria de los derechos fundamentales*. Madrid, 1993.

<sup>197</sup> Van Eemeren, Grootendorst, Jackson, Jacobs, *ibidem*. Neste particular assume singular importância a obra de Toulmin (1958, 1970) de enfoque pragmático acerca das interações nas conversações que cresceu simultaneamente à tendência à dialetização. Sua obra coloca em evidência a "funcionalidade" e "contextualização" no processo argumentativo.

<sup>198</sup> Van Eemeren et al., *ibidem*, p. 306.

<sup>199</sup> Van Eemeren et al., *ibidem*, p. 318.

Utilizando-se dos seus instrumentos de expressão (referendo, plebiscito e iniciativa popular), a participação popular situa-se no modelo pragmático de argumentação, especificamente da teoria *pragmadialética*<sup>200</sup>, representando um avanço em direção à uma perspectiva funcional e interativa da argumentação.

O *argumento* é uma classe de interação que surge no contexto de outras atividades de interação, (*contextualização*), no qual o argumento deve ser *compreendido* pelos protagonistas, antagonistas e auditório.

A publicidade como modo que orienta a construção lingüística do discurso normativo (cf. já tratado no Capítulo 2) assume singular importância, já que impõe o conhecimento efetivo da futura/possível norma em discussão. O conhecimento aqui é associado à cognição, diante da evidência: não se pode contradizer ou refutar livremente (posto que a "aceitação" pode ocorrer em função da ignorância de estar diante de algo *incompreensível*), ou de algo sobre o qual não se possa aceder às informações importantes para a sua contextualização.

O modelo pragmadialético do discurso argumentativo é assentado em termos de *procedimentos de discussão* (e não em termos de forma e conteúdo) ou de um conjunto de normas aplicadas a unidades de prova individuais:

"O modelo pragmadialético oferece regras para a interação argumentativa e pré-condições associadas que se relacionam com elementos tais como as capacidades, as atitudes, e o poder dos participantes"<sup>201</sup>.

---

<sup>200</sup> Sobre o tema, *ibidem*, Van Eemeren, F.H. and Grootendorst, R. *Speech acts in argumentative discussions*. Dordrecht-Holland: Foris, 1984; *Argumentation, communication and fallacies: a pragmadialetical perspective*. Hillsdale, NJ: Lawrence Erlbaum, 1992; Van Eemeren, F.H. Grootendorst, R., Jackson, S.Y. Jacobs, S. *Reconstructing argumentative discourse*. Tuscaloosa, AL: University of Alabama, 1993; Walton, D.N. *Informal logic: a handbook for critical argumentation*. Cambridge: 1989; *A pragmatic theory of fallacy*. Tuscaloosa, AL: University of Alabama, 1995.

A pragmadialética reflete as grandes tendências em termos de "dialeção", "funcionalização" e "contextualização". A argumentação concebida como "organização da argumentação" (mecanismo de reparação) considera os princípios gerais de interação: os conceitos da teoria dos atos da fala (Searle, 1969), teoria das implicações conversacionais (Grice, 1989), a organização especial da argumentação (com os princípios gerais que organizam o discurso e a interação (Eemeren, 1993)<sup>202</sup>.

Deste modo, a argumentação se constitui num *mecanismo de reparação*: um dispositivo discursivo para a regulação do próprio discurso cuja função é identificar e resolver diferenças de opinião atuando com o papel "pacificador" das diversas funções (ou poderes).

O sistema representativo se constitui e se conforma no sistema normativo constitucional na categoria de princípio estruturante do Estado. O princípio que dá coesão ao modelo de Estado Democrático de Direito instituído pela Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) é a soberania popular disciplinada no títulos dos princípios fundamentais (dentro do parágrafo único que define os modos de exercício da soberania popular) densificada na rede normativa dos procedimentos decorrentes da função legislativa e do princípio participativo. Estes por sua vez, são depreendidos das normas que tutelam as liberdades de manifestação, opinião, associação, gestão urbana. Seus objetivos almejam concretizar os fins da República que são, de início, materialmente sentidos, na realidade local, juridicamente configurada como o município

---

<sup>202</sup> Van Eemeren et al., *ibidem*, p. 318-319.



Nos capítulos anteriores ressaltamos o papel de proeminência da figura do legislador, herdado da tradição liberal cujo marco foi a Revolução Francesa. Tal proeminência gera algumas conseqüências, que não obstante a história recente cheia de fatos de valor emancipatório (Revolução Russa, Queda do Muro de Berlim, Globalização da Informação), promovem um distanciamento entre os titulares do poder (os cidadãos) e os "emissores" (representantes) de normas jurídicas que determinam competências, a organização do poder, condutas, comandos otimizadores de interpretação (princípios).

Resumidamente, podemos listar alguns elementos que tipificam a crise do Regime Representativo:

- a) Enfraquecimento do sistema de partidos ao mesmo tempo em que verificasse o crescimento dos grupos de pressão, lobbies, notadamente os de maior peso econômico;
- b) Imunidade parlamentar invocada para impedir a incidência da lei em condutas do legislador incompatíveis com a dignidade do cargo<sup>203</sup>;
- c) Ausência de mecanismos de regulação e controle do devido exercício do mandato legislativo (impedientes do fim do processo de cassação com a renúncia)
- d) Produção do Direito (Lei) excessiva (com o crescimento da atividade legislativa do executivo), de baixa qualidade, que favorece a ocorrência de antinomias no ordenamento jurídico com a conseqüente incerteza sobre o direito vigente;

---

<sup>203</sup> Encontra-se em tramitação desde o segundo semestre de 2001 PEC (Projeto de emenda constitucional) que acaba com a imunidade em relação aos crimes comuns de parlamentares.

e) Ausência de comunicação entre a função legislativa e os cidadãos. A relação entre o futuro legislador e o cidadão dura até o momento da sua entrada em exercício, dada a inexistência de um sistema legal de responsabilidade, aliada a problemática da efetivação da participação popular na produção da lei.

A participação popular na formação da lei, ou da democracia direta surge como *oposição* à crise do sistema representativo e como *negação* de uma produção normativa assentada sobre violações ao princípio da legalidade que por sua vez atenta contra a *igualdade*: já que poucos decidem sobre o direito que incidirá sobre muitos e o fazem mal ou insuficientemente.

A democracia direta revela a *afirmação* da liberdade que regula e calibra a desigualdade na criação normativa por meio da *manifestação do pensamento* que impele os cidadãos ao exercício da cidadania emancipatória otimizada pelo aparato tecnológico capaz de criar condições de presença e acesso simultâneo a várias informações que compõem o contexto para a escolha típica dos processos de produção do direito.

O sistema representativo se desenha hodiernamente à luz de uma sociedade da informação que pode efetivar o princípio da publicidade e criando condições de controle finalístico das atividades desenvolvidas pelo Estado bem como da manutenção do equilíbrio entre os "poderes", ou melhor dizendo entre as funções estatais.

Por sua vez, os requisitos do sistema representativo democrático para atender aos comandos constitucionais são: a capacidade eleitoral ativa e

passiva, o exercício livre e universal do direito de voto direto, secreto. São ambos requisitos que orientam e legitimam o exercício indireto da soberania.

Porém não é a simples ocorrência daqueles requisitos que permitem o sistema representativo revelar plenamente o *plus* democrático, reconhecido e positivado pelo poder constituinte<sup>204</sup>.

No plano do conceito do próprio Estado democrático Direito outros requisitos e pressupostos da realização daquele conceito acabam por orientar, normativamente, o conceito de um sistema representativo inserido naquele plano (conceito do Estado de Direito materialmente democrático).

O exercício da soberania é um princípio fundamental no sistema constitucional cuja disciplina não regulou separadamente o modo "representativo" e o modo "direto", ao contrário, disciplinou ambos no mesmo artigo reafirmando a unidade do seu sentido. O conceito constitucional do exercício da soberania popular é constituído por dois elementos: o sistema representativo e do seu modo exercício direto, cujos instrumentos são: o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular. É desta plêiade normativa que se inter relaciona, tipificada na manifestação do pensamento, orientada pelos fins da República Federativa do Brasil e no exercício direto da soberania popular que emerge o "princípio participativo"

Esta disciplina singular impõe um modelo de democracia no qual tanto o sistema representativo quanto o exercício direto da democracia não se excluem mas se complementam em uma unidade. Em termos práticos, face ao modelo democrático histórico assinalado pela proeminência da função legislativa, o modelo constitucional de democracia preconizado pela CRFB/88

<sup>204</sup> Bockenförde, Ernst. *Democrazia e Rappresentanza (Demokratie und Repräsentation. Zur Kritik der heutigen Demokratiediskussion) Quaderni Costituzionali*, a . v, n.2, agosto 1995 pp 228-263.

só se concretiza plenamente com a abertura de canais diretos de interlocução entre o Estado e a sociedade civil constituindo-se nos pressupostos do sistema representativo participativo. Como se deduz, o supracitado modelo de democracia exige mais do que os requisitos do sistema republicano, do voto direto, secreto e universal. A participação popular no discurso da lei exerce uma *vis attractiva* sobre o ser humano/pessoa pois revela o desejo de comunicar-se de afirmar sua identidade frente aos seus iguais. O impedimento ou a criação de obstáculos à comunicação com o estado pode levar a situações-limite como o aumento da criminalidade, a revolução, o terrorismo, as guerras, no qual os atos se contrapõem às representações sociais da realidade que podem ser trazidas ao discurso da lei.

A Constituição disciplinou o exercício da soberania popular no título dos Direitos garantias fundamentais e no capítulo dos Direitos Políticos, identificando os modos de exercício direto da soberania (que por sua vez organiza o poder estatal e sua manifestação): o plebiscito, o referendo, a iniciativa popular, enucleando *fattispecies* de interlocução entre o Estado (nas suas diferentes formas de atuação) e os cidadãos.

A expressão poder do Estado deixa em evidência apenas uma dimensão do sentido da sua capacidade produção da lei, vale dizer daquela capaz de restringir a liberdade (e assim defini-la). O termo função revela o seu caráter, ou dimensão relacional, dando significado à liberdade limitada "em razão de algo", isto é, está orientada para dado fim, existe "*para*". Esta dimensão relacional é evocada no termo *função estatal*, função legislativa etc.

que na verdade fundamenta e legitima o próprio estado democrático de direito sobre o qual irradia-se o princípio participativo.

#### **4.1.1. Posicionando a democracia direta: quem tem medo da legislação popular?**

A democracia Direta ou Indireta é um dos temas sobre os quais a maioria das pessoas não se posiciona de forma inerte. Seja para defendê-la, contradizê-la ou relegá-la ao "ostracismo" jurídico ou ao plano das utopias jusnaturalistas.

A sua história encontra-se ligada "ao próprio surgimento do Direito e à construção ocidental proveniente da *"phronesis"* grega do conceito de justiça. O exercício da política e seus fundamentos, legado para a ciência política e teoria do Estado e outras disciplinas não existiria sem a experiência cidadã ocorrida no seio das *eclésias* e na *ágora* grega.

Antes do estado transformar-se na estrutura hierarquizada e complexa cabia ao povo<sup>205</sup>, sem intermediários, participar da construção das normas, da aplicação do direito e exigir a prestação de contas do exercício da administração pública. O avanço no sentido material da democracia deu-se e dá-se com a inclusão de vários sujeitos no conceito de "cidadãos". Reside aí uma das diferenças viscerais entre o modelo da democracia do hoje e do ontem.

A discussão contemporânea da concepção de povo<sup>206</sup> (inserida dentro do debate do Estado-Nação) exige uma reflexão que considere relações entre seu sentido de unidade cultural (*ethnos*) e de unidade política (*demos*). A crise do estado-nação se revela tanto pelo caráter supranacional que assumem a cada dia as estruturas políticas, as normas e instituições jurídicas, poderes econômicos, quanto pelas características próprias dos povos nacionais em processo de esvanecimento frente á globalização que culmina por trazer (ou *pretender*, a nosso ver) homogeneidade de bens e modelos culturais. Ao mesmo tempo são reivindicados em vários níveis, a garantia de tutela e de independência de velhas e novas formas de identidade coletiva construídas sobre base étnica, religiosa, econômica de políticas que não se identificam com os limites geográficos nem com os ordenamentos nacionais.

O Estado cresceu no conjunto de suas atribuições, expandiu o seu território, congregou pessoas de diferentes culturas, necessitou criar o papel do legislador. Este, notadamente, após a Revolução Francesa, com o advento da "idade" das codificações teve um papel privilegiado entre os outros agentes políticos do estado. Porém, não foi esta a principal consequência da "mudança" dos emissores habilitados a forjar o Direito (e a reconstruir na cultura jurídica a idéia de justiça), este papel coube ao distanciamento entre o povo (e o seu *acervo social*) e o da lei ou a revelação material do Estado.

---

<sup>205</sup> Ainda que o conceito de "povo", ou cidadãos aptos a participar da vida política revelasse situações concretas de desigualdade (em razão do conceito de "quem seria cidadão") e, ou, manipulação política da classe dominante.)

<sup>206</sup> A discussão do sentido hodierno de *povo* reclama novas reflexões. É o que faz a Profa. Alessandra Facchi no artigo *Popolo, Le basi filosofiche del costituzionalismo*, a cura di Augusto Barbera, Editori Laterza, Bari, 1997p.115 diante do pluralismo das sociedades atuais e do conceito juspositivista de cidadania no qual a "configuração da nação aparece mais como um *demos* constituído de mais de um *ethnos* (Tulio -Altan 1995)"

Aquele que exerce o papel de legislador o faz também movido pelo influxo da sua vida familiar, social, econômica, política, não é um ser neutro no sentido de ser um "técnico" produtor de normas. Nem mesmo este é o seu papel diante da discricionariedade inerente ao exercício da sua atividade. A questão é que sua atuação não é "conhecida" previamente: a "àgora" do sistema representativo é como uma casa de propriedade da comunidade, no alto de uma montanha cujo acesso é possível, mas dificultado. Contudo, apesar de tudo que ali é decidido referir-se a "todos", de não serem seus moradores donos da casa (que ali estão porque foram autorizados por "todos"); à qual poucos têm acesso, e pouquíssimos "dialogam" com aqueles ("todos") que permanecem de fora, apesar de proprietários.

Tal fato é ilustrado com a problemática que envolve o *conhecimento da atividades parlamentares*. A publicidade, pressuposto do conhecimento prévio das atividades parlamentares, permanece restrita, seja porque não são divulgadas ou porque os meios utilizados não alcançam os seus destinatários, ou porque estes destinatários não se interessam pelo exercício da função legislativa ou porque não são aptos a utilizar as ferramentas para aceder às atividades legislativas (problemas com a linguagem e com o uso da tecnologia da informação).

Vale lembrar que a razão do conhecimento prévio é ao lado do controle social das atividades estatais (*in casu*, a legislativa) a possibilidade de intervenção na produção legislativa.

#### 4.1.2 Razões e falácias nos sentidos da democracia "direta" e democracia "semi-direta"

É no *modus operandi* da modalidade de intervenção na produção legislativa que se encontra a raiz da definição de democracia "direta" ou "semi-direta".

A democracia direta acha-se definida como aquela cujo impulso inicial parte do próprio povo, deste modo, a iniciativa popular é seu instrumento por excelência.

Já na democracia semi-direta o impulso inicial do Estado (na medida em que construiu previamente uma norma ou ainda a está construindo) se faz mediante a realização da *consulta* ao povo antes de produzir a lei ou o ato administrativo (plebiscito) ou após a produção da lei ou efetivação do ato administrativo os submete ao povo para o seu juízo de aprovação (referendo). A tradição tem identificado a *consulta* como gênero sob o termo de *referendum* (referendo).

Faz-se necessário a utilização de alguns marcos devem ser postos para um devido delineamento da distinção entre a democracia direta ou indireta.

O Estado pode responder às aspirações sociais produzindo normas (legislativas ou administrativas) e submetê-los ao povo durante o processo de produção ou após o dito processo. Neste caso, não coube ao povo a iniciativa, contudo, o *diálogo entre aparato estatal e sociedade foi estabelecido*, e este é o pressuposto essencial à intervenção popular na produção legislativa.



Assim, carece de fundamento a negativa de proposição popular para plebiscito e referendo, posto que são formas de exercício direto da soberania (por contraposição ao exercício indireto). Neste sentido, a limitação da democracia direta à iniciativa popular é uma forma de excluir o cidadão da produção normativa, e com isto amesquinhar, não densificando o direito à participação política.

À luz da Constituição Brasileira o exercício direto da soberania é um princípio estruturante que define o modelo de sistema representativo. Sua força irradia-se por todo o sistema normativo, conformando a atuação do jurista e do operador jurídico. A proposição popular (e não só estatal, leia-se, congresso nacional, presidente da república) etc. de plebiscito e referendo acha-se em conformidade com o sistema representativo participativo.

A dualidade entre a democracia "direta" e a "indireta" mostra-se assim sem razão prática, além de fomentar um hiato entre a iniciativa popular e o plebiscito/referendo. Tal perspectiva de análise do fenômeno jurídico da democracia direta é incompatível tanto com a *vis attractiva* da participação popular sobre o estado democrático de direito (cuja sociedade é qualificada como de informação), quanto por seu conteúdo definidor da divisão do exercício do poder estatal, bem como pelo exercício dos direitos políticos, da manifestação do pensamento e da dignidade humana.

## 4.2. Participação popular e representação política: uma tensão da tolerância?

"Participação popular", "democracia direta", "exercício direto da soberania" são termos que costumam integrar o ideário da dita "esquerda"<sup>207</sup> em programas de governo, mas que também indicam um elemento de renovação nos programas de governo e campanhas eleitorais da direita e centro-direita.

Na esfera do Direito, acha-se ligada ao ideário dos Direitos Fundamentais, na Filosofia do Direito (Teoria da Justiça), da Sociologia do Direito, do Direito Constitucional, com escassa bibliografia no Direito Parlamentar e Direito Processual (com ressalvas ao Direito Administrativo quando concretiza a participação popular no seu "procedimento administrativo") e na Teoria do Direito.(Doutrina da Legislação).

Se de um lado suscita debates acalorados que diluem as fronteiras entre o político, o jurídico e o justo, de outro encontra uma guarda armada em defesa do fundamento da democracia pós-revolução francesa calcada na proeminência da função legislativa legitimada pelo voto popular.

Não obstante sua presença simbólica dentro de vários segmentos e matizes políticos e jurídicos, a participação popular na produção legislativa, não alcança no plano fático a sua dimensão conceitual e radicalmente democrática.

No Brasil, merece nota a administração pública, (isto é, a atuação estatal concreta e direta da lei) ao promover a participação popular na

---

<sup>207</sup> Bobbio, N. *Direita e esquerda: razões e significados de uma distinção política*. UNESP, São Paulo, 1995.

construção de políticas públicas, no orçamento participativo na edição de normas de caráter geral<sup>208</sup>.

A lei que se propôs a regular o art. 14 da Constituição (iniciativa popular, referendo e plebiscito) foi editada 10 anos após a promulgação da Constituição, não regulando as nuances essenciais à concretização do exercício direto da soberania.

Este descompasso entre o sentido constitucional da participação popular, e a sua não densificação nos níveis normativos inferiores interferindo na sua concretização afastando-a ou incluindo-a sugerindo um embate diante da representação política.

#### 4.2.1 Participação popular como exercício da tolerância

A democracia direta seria algo intolerável ao Estado Hodierno?

Em primeiro lugar, cumpre ressaltar que a "tolerância" traz em si uma "negativa à pertença". Isto é, "tolero" porque algo (crença, opinião, manifestação) ou alguém (minorias, raças) *não pertence* ao meu grupo, não compartilhe as minhas crenças, opiniões ou manifestações e por isso devo

---

<sup>208</sup> A título de exemplificação podemos recordar o plebiscito eletrônico cujo objeto são atos administrativos de caráter geral, as experiências com o orçamento participativo em vários municípios (notadamente capitais) brasileiros, e na definição das prioridades de atuação promovidas pela realização de audiências públicas (sobretudo daquelas iniciadas pelos estados membros em relação aos respectivos municípios). Esta dimensão concreta da participação popular na administração pública, acha-se evidenciada no nosso no *Direito Administrativo de Participação*, já citado.

esforçar-me para *promover* a compreensão de um outro universo e de prevenir a sua segregação ou destruição<sup>209</sup>.

GIANFORMAGGIO concebe a tolerância baseada em "limites de princípio" e não em "limites de fato" (notadamente guerra)<sup>210</sup>.

Neste sentido, a professora de Siena se insurge contra a tolerância compreendida como princípio da aquiescência ou da obediência seja em sentido objetivo bem como em sentido contingente<sup>211</sup>.

O perigo "objetivo" revela-se não só na neutralização da carga de valor insita ao juízo de tolerância e da força do ato linguístico com o qual se requer tolerância, mas preconiza a sua invocação contra a crítica e portanto investindo "na aquisição ético-política do conceito" (admitindo assim a legitimidade dos limites de fato).

Sob a perspectiva contingente, a concepção da tolerância como obediência e aquiescência é aquela que pode transformar a nossa sociedade em presa fácil:

... "inserida no conjunto caracterizada pelo ceticismo difuso e de uma extraordinária capacidade de controle da opinião pública da parte do poder de gerir a maciça ação das mídias, em grau de manobrar o fluxo das informações, bem como através do uso da linguagem (de várias linguagens) não comunicativas, mas estratégia ao direcionar interesses, suscitar condutas, opiniões, entusiasmos, indignações, enfim, de produzir consenso"<sup>212</sup>.

<sup>209</sup> Bobbio, N. *A era dos direitos*. Campus, Rio de Janeiro, 1992. p. 211.

<sup>210</sup> Gianformaggio, Letizia. "Il male da tollerare, il bene del tollerare, e 'intollerabile', *Analisi e diritto* 1953, a cura di Paolo Comanducci e Riccardo Guastini, Giappichelli, Torino, 1993 pp-211: "o princípio de indiferença, princípio do ceticismo, o princípio da renúncia a ou da obstenção da repressão, e o princípio do sacrifício". exprimem a idéia de que o "outro", o "diverso" é um objeto e não um sujeito. Isto porque este tipo de confronto **exclui o "empenho direcionado à uma ação positiva tendente a superar a distância a preencher o hiato que a diversidade comporta** ("grifos nossos) p.205.

<sup>211</sup> *Ibidem*. pp 211-212

<sup>212</sup> *Ibidem*

Vale dizer, no contexto<sup>213</sup> reivindicativo (“S deve tolerar X”) além do contexto assertivo (“S é tolerante”, “S é intolerante”, “S tolera X” e “S não tolera X”).

O conceito de tolerância sob a perspectiva da força ilocucionária dos atos linguísticos com os quais se invoca ou seja de pede tolerância e dos atos perlocutivos com os quais se predica a tolerância de um sujeito é assim evidenciado:

*“A tolerância, na concepção aqui aceita, é justificada pelo princípio moral do igual respeito pelas pessoas, princípio que pode muito bem ser considerado uma versão daquele Kantiano<sup>214</sup> que fundamenta tratar sempre os homens como fins ao invés de meios”<sup>215</sup>.*

GIANFORMAGGIO conforma a tolerância como ação contra a guerra (intolerável, ilegítima e inadmissível) que impõe aos juristas e operadores do direito fidelidade aos princípios e valores proclamados pela cultura jurídica<sup>216</sup> HÖFFE reconhece a tolerância não só como “atividade livre mas, também como dever jurídico para cujo cumprimento é competente a ordem jurídica pública, o Estado<sup>217</sup>. A garantia de uma “forma forte” de tolerância está numa convivência baseada em respeito livre, pois o dever jurídico da tolerância tem que ser reconhecido por vontade própria” que mediante “seu continuado

<sup>213</sup> *Ibidem* p.203

<sup>214</sup> 5 – Hoffe, op. cit. p-94, no mesmo sentido: “Uma eliminação estritamente universal de la amenaza reciproca a la libertad lugar allí donde la libertad de acción de todos los demás; ella se realiza allí donde la limitacion y el aseguramiento simultaneo de la libertad de acción siguen principios estrictamente universales. Por ello, el principio de la justicia política reza: igual limitación, aseguramiento de la libertad’

<sup>215</sup> *Ibidem* p.226

<sup>216</sup> *Ibidem* p.227

<sup>217</sup> Hoffe op.cit. pp 150 –151 “Quando é necessária para a proteção da liberdade e da dignidade humana a tolerância se converte em demanda, crítica e protesto. Como critério para os limites da tolerância pode valer a exigência de não impor a ninguém uma limitação à sua liberdade que não lhes seja igualmente imposta a todos os demais. Neste critério de liberdade igual que sobretudo se manifesta nos direitos humanos consiste o princípio supremo da justiça. A medida de tolerância reside pois na liberdade e na justiça, mais concretamente nos direitos fundamentais.

exercício, converte-se em elemento constituído da personalidade, justamente em **atitude**" (grifo nosso)<sup>218</sup>.

*"A tolerância como princípio do Estado se aperfeiçoa só com a livre assunção do dever jurídico como uma virtude moral dos cidadãos"*

Em função destas concepções de tolerância é que os denominados "limites de fato" não podem ser considerados como válidos em sede de liberdade e de direitos fundamentais: (...) *"A justificação da tolerância reside na liberdade e na justiça, não pode ser confiada ao livre arbítrio dos indivíduos e dos poderes políticos"*<sup>219</sup>.

• 220

A participação popular a despeito de sua condição de direito fundamental que deflui de um lado do exercício direto do poder soberano e de outro do exercício de auto determinação (que densifica os fins da república) cujo meio, expressão é a liberdade de manifestação de pensamento; historicamente ganhará sentido se for compreendida como processo de *cidadania emancipatória*.

A função legislativa deve conformar-se às normas que compõem a situação subjetiva de cidadão vale dizer, deve garantir não só a efetividade do plebiscito, referendo e iniciativa popular (no sentido de incluir o cidadão no processo de produção do direito e não de criar óbices à participação popular) mas sobretudo, de facilitar o acesso do cidadão ao exercício da função

---

<sup>218</sup> Gianformaggio, *op. cit.*, pp 226 *passim*

<sup>219</sup> Höffe, *op. cit.* p.151

<sup>220</sup> Höffe *ibidem* *op. cit.* p. 15, neste ponto menciona a importância de teoria de Hender e Hegel sobre o "espírito do povo" (*volksgeist*) segundo a qual, no longo da história, foram construídas diferentes formas sociais e culturais nas quais o homem pensa e vive, formas que são coerentes em si mesmos, e que nesta medida se auto justificam. Uma outra vertente deste pensamento tem seu lugar em Savigny já mencionado no cap. III). O raciocínio também é válido diante da diversidade cultural que repele modelos "impostos" ou fundados, por exemplo no "american way of life."

legiferante (seja de iniciativa própria ou pela interlocução com o aparato legislativo).

Eis o exercício da tolerância em relação ao "povo" que sob o ponto de vista simbólico faz-se presente nos discursos políticos, juridicamente legítima o discurso do legislador, e de fato está muito aquém de participar do discurso da lei. Por sua vez, o discurso do legislador dirige-se a uma dada realidade cuja construção social faz-se, historicamente, com matizes próprios, seja na esfera local, regional e nacional.

O acesso a esta realidade através da participação na produção da lei não só deflui do comando constitucional, mas é necessária porque porta ao processo de produção do direito as contradições, desigualdades e tensões de uma democracia em construção.

#### **4.3. Participação e Poder: Associativismo e Representações de Interesses**

Em pesquisa realizada, consolidada e disponibilizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE em 1996 através da Pesquisa Mensal de Emprego (SUPPME)<sup>221</sup> foram abordados os temas do "associativismo, participação e representação de interesses.

O *Associativismo* pode ser identificado por três tipos:

<sup>221</sup> A pesquisa foi realizada em seis áreas metropolitanas do país: Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre, somados as populações nestas áreas correspondem a cerca de 25% da população brasileira (estimada de um pouco mais de 170.000.000)

<<http://www.ibge.gov.br/ibge/estatistica/população/condicaodevida/analiseresultados>> (18/08/01).

- a) Sindical (filiação a sindicatos)
- b) De classe (associação a órgão de classe)
- c) Associação de órgãos comunitários (associações de bairro, associações religiosas, recreativas, filantrópicas e outras não especificadas).

Já a *participação, a representação de interesses e a intermediação política* exigem relações entre sociedade e poder institucionalizado:

- a) Envolvimento não institucionalizado com a política em geral (contatos pessoais com políticos e governantes).
- b) Participação através do sistema de representação política (partidos políticos e voto).
- c) Sistema de representação de interesses.

Em termos de associativismo o sindicato (53%) é o vínculo de associação preferido seguindo pelos órgãos comunitários (39%) e por fim as associações de classe (8%). Comparando estes dados de 1986 com os mesmos de 1988 a filiação dos órgãos comunitários apresentava (49%) nesta preferência enquanto os sindicatos detiveram 35% da preferência da população. Em relação às mulheres, sua participação é maior nos órgãos comunitários do que nos sindicatos. Estes por sua vez possuem uma maior filiação para os que estão entre 50 e 55 anos. Contudo, a proporção aumenta nessa faixa etária através da participação nos órgãos comunitários religiosos, que também



congrega um maior número de pessoas do que as associações de bairro, esportivas, culturais e outros nesta ordem.

Os contatos com políticos e representantes, de acordo com pesquisa foi muito reduzido conforme os dados de 1996: 8% das pessoas.<sup>222</sup>

Os meios de contatos utilizados foram cartas, telefonemas e contatos pessoais. Já os tipos de contatos foram pedidos (47%), reivindicações (21%), reclamações (10%) e sugestões (15%). A análise destes dados no universo de cada região metropolitana revelou, por exemplo que em Porto Alegre o número de pessoas que mantém contato com os políticos é menor do que as outras áreas metropolitanas prevalecendo os contatos para reivindicações e sugestões.

Já em Recife a situação é diversa. Esta região metropolitana lidera com o maior número de contatos com a maior proporção de contatos para fazer pedidos.

A escolaridade (vide também dados no Anexo 1) é fator de aumento da participação em atividades político-sociais, no caso de pessoas com anos de estudo igual ou superior a 11 anos participam mais. Dentre as formas de participação política-social o abaixo assinado é a preferida por todos os segmentos de escolaridade correspondendo a 60% dentre as atividades de: reuniões de grupos locais (20%), trabalho voluntário para associações (22%), greves (14%) e manifestações de protesto (11%). Com o aumento do nível de escolaridade a greve cresce como forma de participação em atividades políticas. Entretanto, vale ressaltar que apenas 18% das pessoas pesquisadas participam de atividades político-sociais.

---

<sup>222</sup> Em 1996 este número foi 1,8 milhões de pessoas, entretanto aumentou de 4:100 em 1988 e de 8:100 em 1996, sendo houve diminuição do contato para fazer pedidos: de 53% em 1988 para 47% em 1996.

A utilização de fontes de informação sobre acontecimentos políticos e o conhecimento do nome de governantes revela fatos acerca do grau de conhecimento da vida política, bem como dos meios de comunicação preferidos pelas pessoas. Três em cada dez pessoas declararam não conhecer o nome do governador de seu estado e duas entre dez desconheciam o nome do Presidente da República e do Prefeito da sua cidade. O nível de instrução afeta este conhecimento e curiosamente, quanto maior o grau de instrução o conhecimento do Presidente da República aumenta e do Prefeito diminui.

As fontes de informação utilizadas para decidir o voto apontados na pesquisa são:

- a) televisão
- b) amigos ou parentes
- c) rádio
- d) jornais e revistas
- e) igrejas ou cultos
- f) sindicatos e associações
- g) clientes e patrões.

A televisão é a fonte de informação identificada como a mais comum para a decisão, contudo à medida em que os anos de estudo aumentam (11 anos ou mais) cresce a busca pelas informações em jornais e revistas, apesar da televisão continuar a ser lembrada como a principal fonte de acesso à informação.

Vale lembrar que os dados indexados desta pesquisa, lembrando, 1996 não vislumbrou o *boom* da internet que cresce consideravelmente como fonte de informação entre a televisão e os jornais e revistas.

As informações obtidas por amigos e parentes foram apontadas como importantes para decidir o voto para 30% das pessoas. As igrejas, cultos, sindicatos e associações foram considerados insignificantes para a decisão sobre o voto visto que foram apontadas por menos de 5% da população.

No que se refere à representação de interesses (igrejas e cultos, sindicatos, associações de bairro, políticos, presidente da república, associações profissionais, juízes) 62% dos entrevistados declinou que nenhum dos grupos de instituições e de pessoas previamente selecionadas atendia à defesa dos seus interesses.

Dos 38% que apontam os grupos de instituição que cumprem funções de defesa dos seus interesses, as igrejas e cultos correspondem a 29% das preferências, seguidos pelos sindicatos (23%), políticos (17%), associações de bairro (17%), presidente da república (14%), associações profissionais (12%) e as instituições representativas do sistema judiciário (11%).

A pesquisa revelou também que a medida em que a escolaridade aumenta as organizações sindicais crescem na preferência das instituições que melhor defendem os interesses verificando-se, naquela faixa, o decréscimo da preferência pela igreja e cultos.

Os dados evidenciam a crise dos partidos, que por sua vez reflete a "crise das ideologias"<sup>223</sup> inserta no quadro da crise do sistema representativo

---

<sup>223</sup> A crise já foi suscitada por Forsthoff, op.cit.

que reafirma a necessidade de aprimoramento e abertura de outros canais de interlocução entre sociedade e o aparato estatal.

#### 4.3.1 Os grupos de pressão nas casas legislativas: o *lobby*

A pesquisa SUPPME não abordou o fenômeno da representação de interesses que ocorre dentro das casas legislativas; o *lobby* ou "os grupos de pressão" (*pressure groups*).

O fenômeno da "negociação legislativa" uma vertente da "concentração política" ou da "participação na legislação", não é exclusivo dos EUA onde a atividade dos lobbies é regulamentada<sup>224</sup>. Contudo, há de um lado uma negociação institucionalizada na qual o Estado encontra-se em uma relação triangular cujos vértices são ocupados integrada pelo legislativo e pela representação de interesses que pode ser ou não em grupo de pressão) e outra que ocorre no interior das casas legislativas e cuja iniciativa cabe aos grupos de interesses que não se apresentam como "sujeitos substanciais" (sujeitos notórios).

Ainda que todas essas manifestações sejam típicas de uma sociedade sob a égide do pluralismo, no caso das últimas, (*lobby*) acham-se inseridas nos procedimentos legislativos, por "vias transversais e clandestinas" que chegam aos atos de corrupção<sup>225</sup>.

<sup>224</sup> Oleszek, *Congressional Procedures and the Policy Process*, Washington, 1989.

<sup>225</sup> Prof. Eugênio De Marco, do Instituto de Direito Público da Universidade Frederico II de Nápoles tratou do tema no antigo intitulado: "Gruppi di pressione", procedimento legislativo e "realizzabilita" delle leggi, publicado na Revista *Rassegna Parlamentare*, nº 4 pp. 944.

A atuação dos *lobbies* interessa às indagações acerca da produção do direito sob três pontos.

O primeiro em função do exame de *fattibilità* posto que as normas de interesses de outros grupos, (bem como aqueles projetos que não sendo de seu interesse), originam "leis intrusas"<sup>226</sup>. A intrusão dentro do ordenamento descarateriza uma dada disciplina acarretando problemas no âmbito da coerência interna do sistema normativo e do contexto social no qual atuará.

O segundo em razão dos interesses que estes "grupos" defendem serem de natureza corporativista, carentes de suporte social<sup>227</sup>, capazes com isto de criar conflitos quando de sua atuação.

E por fim o terceiro porque incluem na produção da lei emissores cujos papéis são definidos por fatores de ordem econômica pois a persuasão discursiva é substituída pelas já mencionadas vias transversais e clandestinas revelando a desigualdade dentro da formação do discurso da lei.

No caso dos grupos de pressão de natureza empresarial, notadamente os transnacionais com seus interesses fundados nas condições da economia e exatamente por acharem-se "desenraizadas" dos Estados aonde atuam possuem um grande potencial de criar conflitos de interesses<sup>228</sup> alimentados pelo peso do fator econômico. A participação na fase "pré-legislativa" reclama processos transparentes e públicos.

Outro tipo de pressão e talvez a mais perniciosa, é aquela que atua na formação da opinião pública<sup>229</sup>, que no plano da produção do direito, significa a intervenção nas escolhas de caráter político através da utilização dos meios

---

<sup>226</sup> De Marco, *ibidem*.

<sup>227</sup> *ibidem*

<sup>228</sup> De Marco, *ibidem*, pp 943-945

<sup>229</sup> Vide Cap.II, item 2

de informação cuja persuasão é influenciada por "técnicas de difusão" e capacidade de comunicação a cada dia mais evoluídas e incisivas: é o resultado da concentração nas mãos de poucos dos melhores meios de informação <sup>230</sup>.

A par das considerações acerca da legitimidade e legalidade da atuação dos *lobbies*, urge evidenciar a relação entre o "produto legislativo" e a *faticidade* ou "*realizabilidade das leis*" <sup>231</sup>.

Em virtude do marco fixado já nos capítulos iniciais (I, II, III) no sentido da importância da participação popular na produção do direito como elemento de *realizabilidade* da lei na medida em que o conteúdo da lei porta o acervo social revelando a conciliação de interesses e o consenso responsável que reforçam a força vinculante de uma dada lei.

Entretanto em virtude dos meios de intervenção na produção da lei operados nos processos negociais dos *lobbies*, por vias transversais e ocultas, ao invés de otimizar atuação da lei, podem inviabilizá-la interferindo na sua "*realizabilidade*".

DE MARCO identifica os seguintes entraves à realizabilidade das leis cujos projetos sofreram interferências escusas, resumidamente elencados:

- a) Dificuldades da lei em atingir os seus objetivos visto que faltará consenso dos maiores componentes sociais.
- b) "Produto Legislativo" com texto confuso e contraditório em razão de iniciativas não coordenadas para sua modificação culminando por minar a coerência do projeto de lei (normas intrusas) que desvirtuam o texto da lei.

---

<sup>230</sup> *ibidem*.

<sup>231</sup> *ibidem* pela Prof. De Marco.

- c) Problemas em relação à despesa pública por falta de idoneidade da cobertura financeira necessária à realizabilidade da lei.
- d) Favorecimento de situações nas quais se configurem de violações de ordem constitucional, além da ofensa ao princípio participativo já que os grupos de pressão intervêm de forma desigual no "inter legis"

A presença dos *lobbies* tem o mérito de evidenciar as dificuldades de atuação das normas constitucionais referentes ao exercício direto da soberania sobretudo a sua ausência do espaço relativo à representação de interesses de caráter coletivo, social ou difuso, enquanto favorece as relações ocultas e ilícitas entre os grupos de pressão e o aparato político.

#### **4.4 Tendências do sistema representativo participativo: a Comissão de Legislação Participativa**

Em que pesem as críticas ao modelo de estado baseado exclusivamente na democracia direta<sup>232</sup>, o mesmo não se pode dizer de um modelo de sistema representativo que garanta canais de interlocução social no processo de formação das leis e assim submetido a mais uma etapa e controle de legitimação democrática.

Para BÖCKENFÖRDE tal legitimação se faz através de um processo aberto de formação democrática da vontade, que vincule tanto o poder de comando e os representantes ao prestar contas do exercício daquele comando

---

<sup>232</sup> Bockenforde, *ibidem*, 242-246.

(e da atividade legislativa) e do respectivo controle democrático. É assim que as atividades da comunidade política serão validadas como agir autorizado pelo povo e em nome do povo<sup>233</sup>.

Neste sentido, merece notar a recente resolução nº 21 de 30 de maio de 2001 da Câmara dos Deputados que alterou o art. 32 do Regimento Interno daquela casa criando a *Comissão Permanente de Legislação Participativa - CPLP*.

Cabe à Comissão emitir parecer sobre as sugestões de iniciativa legislativa apresentados por associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil (com exceção dos partidos políticos).

Em caso de parecer favorável, a sugestão será transformada em proposição legislativa com o mesmo trâmite dos demais projetos de lei<sup>234</sup>. O parecer desfavorável da CPLP acarreta o arquivamento da sugestão de iniciativa legislativa e portanto a participação popular é condicionada ao deferimento para tramitação da proposta por parte da CPLP. Vale dizer, são admitidas hipóteses de participação popular que intervenham na prestação de contas, controle e no exercício da manifestação do pagamento sob a perspectiva da cidadania emancipatória: audiência pública, pedido de informação, pedido de convocação e solicitação de depoimento de autoridade e cidadão que possa contribuir para os trabalhos da comissão.

---

<sup>233</sup> *Ibidem*

<sup>234</sup> Segundo o Regulamento Interno a Comissão Permanente de Legislação Participativa aprovado em 12 de setembro de 2001 as Sugestões de Iniciativa Legislativa que atenderem às formalidades do Regulamento Interno serão distribuídas e assim classificadas (art. 4º). Projeto de Lei Complementar denominado caso sugestão de Projeto de Lei Complementar (SPLP); Projeto de Decreto Legislativo (SPDC); Projeto de Resolução (SPRC); Projeto de Consolidação (SPC); Emenda ao Parecer Preliminar do Projeto de Lei Orçamentária Anual - Sugestão de Emenda ao Parecer Preliminar do Projeto de Lei Orçamentária Anual (SEPPLOA); Emenda ao Projeto de Lei Orçamentária Anual - Sugestão de Emenda à Lei Orçamentária Anual (SELOA), Emenda ao Projeto de Lei do Plano Plurianual (SEPPA).



A participação da sociedade civil pode ser feita também sob a forma de pareceres técnicos, de exposições e propostas oriundas de entidades científicas e culturais, associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil. Estas formas de interlocução com as casas legislativas são endereçadas à Mesa para distribuição à CPLP ou comissões competentes para o exame do quanto ao mérito ou então para serem encaminhadas à Ouvidoria.

A adoção pela Câmara dos Deputados de um canal institucional para a legislação popular revela a densificação do princípio participativo no seio da comunidade de representantes e reforça a tese de uma forma de Estado, cujo conceito se assenta sobre o sistema representativo e da efetivação da participação popular, *in casu*, na produção da lei.

Em relação às emendas ao projeto de lei orçamentária anual a Comissão Permanente de Legislação Participativa limitou-as a cinco emendas a serem apresentadas conforme o art. 20, inciso I da Resolução nº2 - CN, de 1995.

Quanto às sugestões de requerimentos, são eles classificados como: requerimento solicitando a realização de audiência pública (SRAP); requerimento solicitando depoimento da autoridade ou cidadão que possam contribuir para os trabalhos da comissão (SRD); requerimento de informação ou de pedido de informação a Ministro de Estado (SRIC); requerimento de convocação das autoridades mencionadas no art. 50 da Constituição Federal (SRC).

Cumpre salientar que os cidadãos serão informados acerca da tramitação das suas sugestões ou requerimentos<sup>235</sup> e as mesmas podem ser feitas pela INTERNET através do site da Câmara dos Deputados que otimizou a publicidade aos trabalhos parlamentares favorecendo o acesso ao seu conteúdo dentre outras manifestações da atividade legislativa.

O acesso à "linguagem do legislador" obtém um impulso com a elaboração de um manual que decodifica a atividade legislativa conforme o art. 11 do Regulamento Interno da CPLP:

" A comissão elaborará manual destinado a orientar as entidades, contendo informações relativas a suas atividades, ao processo legislativo, aos limites legais e modelos para elaboração aos atos e espécies legislativas constantes deste regulamento" o descobrimento da técnica legislativa não destaca a apresentação da proposta ficando a cargo da Comissão termos do art. 6º do seu Regulamento Interno "a promoção e observação, quando couber, a adequação formal de sugestão para assegurar-lhe as mínimas condições de redação e técnica que a habilitem a tramitar".

A aproximação da lei e do cidadão e da conseqüente revelação do acervo social matéria de interesses coletivos e difusos exige a transparência dos trabalhos parlamentares otimizados pela publicidade on-line sempre disponível, sem os entraves da burocracia. Trata-se de singular exemplo não só de concretização e dos pressupostos e condições (termo utilizado no sentido do *status* de sujeito cognoscente) de realização das condições de conhecimento do universo do legislador, da produção do direito, mas. Mas também das potencialidades da tecnologia da informação como instrumental de revitalização das instituições democráticas.

---

<sup>235</sup> Conforme disposto no Regulamento Interno da CPLP art. 7º "A-comissão informará às entidades proponentes da sugestão e o horário em que sua proposta será discutida", e no art. 10 "A comissão manterá as entidades informadas da tramitação de sua sugestão".

Restou evidenciado um modelo de participação popular na formação da lei na fase da iniciativa e de sua instrução<sup>236</sup> e não de deliberação, no qual a proposição legislativa originaria uma "lei popular" (e não de assembléia<sup>237</sup>)

MARTINES (1974) situa com lucidez a participação como problema de liberdade dos cidadãos e dos grupos sociais chamados a participar. E neste, sentido, a participação não é posta como ante tese da democracia representativa mas para revitalizá-la<sup>238</sup>. A questão que se coloca é sobre o sentido da democracia direta imposto pela Constituição da República que deve ser confrontando com o respeito pelo Sistema Representativo, *cláusula intangível*.

A efetivação do princípio participativo exige sua garantia no âmbito procedimental, de modo a assegurar de um lado a ampla participação dos cidadãos nos processos legislativos oriundos de iniciativas populares diretas ou mediadas pela Comissão de Legislação Participativa, do outro, a possibilidade de convocação popular do plebiscito e referendo apesar da Lei 9709/98.

A experiência Suíça efetivou a atuação do princípio participativo ao autorizar a convocação de referendo sobre lei promulgada, por parte de cinquenta mil cidadãos com direito de voto. Neste sentido, o referendo constitui-se em importante elemento de garantia institucional de pluralismo não só sócio-econômico, mas também político, em face do princípio participativo e da relevância dos interesses da sociedade no processo de formação da vontade política<sup>239</sup>.

<sup>236</sup> Temistocles Martines, Note sul procedimento di Formazione delle Fonti del Diritto, *Scritti in onore di Costantino Mortati*, vol. 4, Giuffrè Editore, Milano, 1974 p.381.

<sup>237</sup> Conforme sustentou Predieri, na sua obra "*Contradditorio e testimonianza del cittadino nei procedimenti legislativi*", Giuffrè, Milano, 1964.

<sup>238</sup> Martines, *ibidem*

<sup>239</sup> Böckenförde, *ibidem*. p. 236-237

Eis o elemento simbólico inerente aos processos de produção do direito e de toda a carga social que porta (revelada nos processos participativos) essenciais ao juízo de *realizabilidade* das leis que por sua vez objetiva sua qualidade e melhor compreensão.

#### **4.5. A regulamentação infraconstitucional do plebiscito, referendo e iniciativa popular: as concepções dos projetos de lei**

Neste tópico abordaremos o histórico da tramitação dos projetos de lei regulamentadores do art. 14, incisos I, II e III da CRFB/88, evidenciando os pontos de consenso nos diversos projetos, bem como os dissensos, sem perder de vista o juízo crítico acerca do sentido exercício do plebiscito, referendo e iniciativa popular efetivamente explicitado no processo de produção normativa. Este item que será aqui analisado foi o antecedente da edição da Lei 9.709/98 (norma vigente) que pretendeu regulamentar a matéria por força do comando constitucional.

Os projetos de regulamentação do exercício direto da soberania não trataram de modo uniforme os três instrumentos daquele exercício. Uns se propuseram a disciplinar só o plebiscito<sup>240</sup>, somente o referendo<sup>241</sup>, plebiscito e referendo<sup>242</sup>, plebiscito, referendo e iniciativa popular.

---

<sup>240</sup> Projeto de Lei 1.748 - 29 de agosto de 1991 de autoria do Dep. Giovanni Queiroz.

<sup>241</sup> Projeto de Lei 3.589 - 02 de setembro de 1993 de autoria do Dep. Aldo Rebelo; Projeto de Lei 1.578 de 29 de fevereiro de 1996, de autoria do Senador José Sarney, substitutivo do Projeto de Lei do Senado - PLS 220/95.

<sup>242</sup> Projeto de Lei 3589-A de 19 de fevereiro de 1993, de autoria do Senador Humberto Lucena, substitutivo do PLS 5/91 apresentado pelo Senador Nelson Carneiro que por sua vez inseriu-se no contexto de proposição oriundas do Senado Federal, responsáveis pelas discussões do tema a partir de

Esta constatação leva-nos a situar o problema considerando algumas perspectivas. A primeira é relativa à questão da criação e fusão de municípios, autorizadas pela constituição e que motivou uma série de plebiscitos desta natureza nos primeiros anos da CRFB/88. A segunda perspectiva a ser considerada foi a realização do plebiscito sobre o sistema de governo ocorrido em 1992. Por outro lado, esta falta de unidade do tratamento da participação popular (através da sua manifestação instrumental) demonstra a dificuldade em densificar o exercício direto da soberania.

Parece-nos verossímil apontar tais aspectos como justificadores da proposição destacada para a regulamentação do plebiscito, ou do plebiscito e do referendo com a exclusão da iniciativa popular.

Esta foi objeto de uma proposição em 1989 (PL 4160 de autoria de Dep. Sigmaringa Seixas) que culminou em arquivamento. Em 1996 foi deferido o desarquivamento do referido projeto de lei que então seguiu apensado ao Projeto de Lei 3.585-A de 1993 (Senado) submetido à Câmara dos Deputados, que também disciplinou a iniciativa popular.

Vale notar que a inclusão da iniciativa popular na concepção da regulamentação dos instrumentos de exercício direto da soberania datada de 1993, ao passo que o referendo e o plebiscito são considerados desde o projeto pioneiro de Sigmaringa Seixas.

Se da Câmara dos Deputados partiu a primeira regulamentação da matéria da casa legislativa, cujo liame de representação tem como mandatário

---

1991, a saber: PLS 4/91 de autoria do Senador Wilson Martins, PLS 206/91 de autoria do Senador Marcos Maciel, provenientes da Câmara dos Deputados, Projeto de Lei 4160 de 26 de outubro de 1989 (desarquivado em 1991), de autoria do Deputado Sigmaringa Seixas, Projeto de Lei 3876 de 02 de junho de 1993, assinam o Deputado Zaire Rezende e mais oito deputados: Maria Luiza Fontenelle, Amary Müller, Sérgio Miranda, Ernesto Gradella, Sigmaringa Seixas, Eduardo Jorge, Armando Costa, Sérgio Arouca; Projeto de Lei 1616/96 de autoria do Dep. Marconi Perillo.

o povo, foi o Senado Federal quem se antecipou e disciplinou os três instrumentos, sem a quebra do arquivamento no *iter* legislativo.

Em 1993 da Câmara originou-se o Projeto de Lei 4137/93 que excluiu a regulamentação da iniciativa popular, enquanto o PL 3876/93 a incluiu na já mencionada regulamentação do art. 14, tendência seguida pelo PL 1616/96 iniciado na Câmara dos Deputados.

Esta ausência de uniformidade no tratamento dos instrumentos para concretização do exercício direto da soberania, por outro lado, evidenciou o consenso de que a consulta (plebiscito ou referendo) acerca da necessidade de sua regulamentação, uma vez que todos os projetos regulavam as duas espécies com exceção do projeto de Lei 1578/96 (PLS 220/95) oriundo do Senado Federal cujo objeto foi a disciplina do referendo para confirmação ou revogação de dispositivo constitucional ou legal.

Tal fato denota uma certa tendência de maior receptividade às modalidades de consulta por parte dos representantes políticos, que pressupõem a elaboração ou existência de norma proveniente das casas legislativas ou de assunto relevante que reclama providência de ordem legislativa. Contudo como veremos, a iniciativa do processo de consulta não incluiu a iniciativa popular na maioria esmagadora dos projetos. A situação é ilustrada com o tratamento dado à iniciativa popular (instrumento por excelência, da cidadania emancipatória) excluída de três projetos, apensados (do total de sete) ao projeto 3589-A/93 do Senado Federal, cujo sentido e alcance foram diminuídos pelo substitutivo (PL 3589/93) aprovado pela

Comissão de Constituição e Justiça e de Redação (CCJR) que ensejou o voto (como substitutivo) em separado por parte do Deputado José Genoíno.

Outro ponto que merece reflexão refere-se ao PL 5191 único que dispôs sobre o *referendo ab rogativo*. O seu artigo 7.º § 30 determina que a revogação do ato objeto do referendo ocorrerá "*mediante a manifestação da maioria absoluta dos votos do eleitorado*". A concepção de referendo aduzida pelos projetos de lei já mencionados, não vislumbra a utilização do instrumento para a revogação de ato já preexistente, em período de *vacatio legis* ( e portanto indisponível para a produção vinculante de efeitos jurídicos).

O PLS5/91 não disciplinou devidamente a matéria com o oferecimento de regulamentação quanto ao objeto do referendo *ab rogativo*, de modo a não deixar um "vácuo normativo", contrariando a pretensão de coerência do sistema de normas que veio a lume com a edição da Lei complementar 95/98 ao disciplinar sobre a exigência da "cláusula de revogação" das novas normas editadas sob sua égide.

Outro ponto que poderá suscitar controvérsias ameaçadoras da utilização e consolidação da consulta (plebiscito e referendo) refere-se ao controle de constitucionalidade das proposições submetidas ao veredicto popular.

Após um longo debate que envolve a Sociedade Civil, as normas deles oriundas, podem acabar por fenecer diante da mácula da inconstitucionalidade. Em países com tradição na realização periódica de consultas populares, tais como Suíça, Itália, França, Alemanha, a Corte Constitucional legitima a validade da consulta ao proferir o juízo de constitucionalidade (nenhum projeto vislumbrou a participação do STF no processo). Tal fato pode ser tributado a

alguns fatores, dentre os quais, destacamos: a uma análise mais profunda que dimensionasse o caráter jurídico-político dos instrumentos; o fato do STF encontrar-se assoberbado pelas suas atuais competências de modo que o seu juízo de constitucionalidade viesse a obstaculizar ainda mais a efetividade da democracia direta no Brasil. Outro fator é o concernente a qualidade da produção normativa carente de maior estudo por parte dos operadores jurídicos.

#### **4.5.1 A densificação infraconstitucional do plebiscito, referendo e iniciativa popular em face do princípio da unidade da Constituição.**

A tensão entre sistema representativo e a participação popular no exercício direto da soberania revela-se na disciplina do procedimento legislativo após referendo, plebiscito e da iniciativa popular. Obviamente, por tratar-se de manifestação da sociedade civil deve esta ser "persuadida" a fazê-lo, posto que não possui uma estrutura orgânica dentro do aparato estatal, conforme ocorre com a função legislativa. A participação popular envolve um esforço por parte do Estado e da própria Sociedade Civil. A discussão de uma dada matéria e o chamado à intervenção na formação da decisão acerca de um dado conteúdo/sentido da norma envolve pessoas, meios de informação, utilização do aparato do Tribunal Superior Eleitoral, meios de comunicação de massa.

Diante desta miríade de manifestações interdependentes visando a efetividade das garantias constitucionais da participação popular, outro aspecto



da disciplina dos seus instrumentos não recebeu a devida importância por parte dos projetos: o tipo de procedimento legislativo a eles referentes, com exceção do substitutivo ao substitutivo da CCJR (PL 3585/93). Todos os projetos remetem a disciplina do processo legislativo ora ao Regimento Comum do Congresso Nacional, ora ao regimento da Câmara dos Deputados sem contudo determinar a cláusula assecuratória do regime de urgência para a produção de normas oriundas do exercício direto da soberania ou pelo menos um prazo para sua tramitação, além obviamente da garantia do contraditório.

Em síntese, cabe aos regimentos parlamentares a concretização do sentido constitucional de um princípio estruturante, sentido este amesquinçado e que frustra as expectativas legítimas quanto à efetividade social daquelas garantias.

A garantia de um procedimento específico para a produção normativa originada mediante a participação popular obedece ao princípio da igualdade, na medida em que sobre a sociedade cível, conforme assertivas anteriores recaem os ônus de iniciar e, ou, exercer funções para as quais não contam com uma estrutura de poder própria, estrutura esta que não se movimentou no sentido dar forma à matéria das necessidades e aspirações sociais. Como justificar que o procedimento do exercício direto da soberania popular seja o mesmo daqueles frutos do exercício da competência legal da função legislativa?

Contra este desequilíbrio prático que viola o princípio da igualdade em face do sentido constitucional do exercício efetivo e direto da soberania popular é que o Regimento Comum do Congresso Nacional ou da Câmara dos Deputados devem disciplinar o procedimento legislativo das normas oriundas

da participação popular em regime de urgência uma vez que os trabalhos visando a sua produção envolveram a máquina estatal, a sociedade, numa proporção incomparável aos trabalhos parlamentares ordinários referentes ao exercício regular, típico da função legislativa do regime representativo, conforme veremos mais adiante.

Quanto à matéria passível de consulta popular, quatro projetos<sup>243</sup> adotaram um maior âmbito de incidência do referendo e plebiscito visando à produção de norma, sem especificação do tipo de ato a ser produzido em decorrência da consulta<sup>244</sup>.

Aliás, a ocorrência do plebiscito administrativo é registrada em municípios sulistas, década de 70; no Rio de Janeiro na década de 80, seguidos por práticas consolidadas em administrações de "esquerda" em municípios tais como Santo André, Porto Alegre e Belo Horizonte, mas também de centro-direita (Recife), dentre outros de médio porte.

Quanto à matéria da consulta podemos identificar três concepções no conjunto dos projetos antecessores da Lei 9709/98, de 18 de novembro de 1998. No projeto do Senado PLS 5/95 o objeto do referendo e plebiscito é "constitucional".

A expressão "relevante interesse nacional", ou matéria de "relevância" constitucional, legislativa ou administrativa amplia o leque de possíveis intervenções pois a relevância não encontra-se adstrita às matérias previstas exclusivamente na constituição, de maneira específica (como no caso do

---

<sup>243</sup> PLS 5/95, PL 4160/89, PL 1748/91, já o PL 1578/96 (oriundo do Senado Federal PLS 220/95), dispôs somente sobre o referendo cuja consulta incidiu sobre lei ou projeto de lei.

<sup>244</sup> PL 3876/93, PL 4137/93, PL 1616/96, PL 3589/98 substitutivo aprovado pela CCJR, substitutivo ao Projeto de Lei 3589/93 (após o substitutivo da CCJR).

plebiscito sobre questões territoriais"), e sim no caso de assuntos que apresentem um elevado grau de interesse, por parte da sociedade civil, interesse este que pode surgir diante de uma crise que poderia não estar explícito no rol dos interesses nacionais expressos na constituição.

A terceira concepção cuida de envolver os Estados e municípios como destinatário das normas regulamentadoras do exercício direto da soberania no sentido de que a definição das garantias de participação popular, bem como vedações, matéria, e realizações se constituem em normas gerais, cabendo à cada unidade da federação a regulamentação das suas especificidades.

A segunda e a terceira concepção do conteúdo da matéria objeto da consulta, reafirmam a sua utilização na espera da Administração Pública à (esfera federal, estadual e municipal<sup>245</sup>), a possibilidade da intervenção popular nos processos de decisão de incidência concreta: os atos administrativos, mediante plebiscito e referendo administrativos. A maioria dos projetos adota a concepção ampla do possível leque de assuntos, objeto do plebiscito e referendo.

Quando a constituição determinou o "grau de legitimidade" exigido para a edição de determinadas leis em função da natureza relevante das matérias que portavam disciplinando um *quorum* qualificado para as leis complementares, eis que é evocada novamente a questão se o grau de legitimidade da manifestação popular no caso de referendo e plebiscito,

---

<sup>245</sup> Em matéria de Direito Urbanístico e mesmo orçamentária através do orçamento participativo, os municípios brasileiro, sobretudo na última década vêm construindo um modelo de gestão com um canal aberto de interlocução com o poder público. O Instituto Brasileiro de Municípios (IBAM) mantém um banco de dados com experiências participativas em municípios brasileiros, algumas com destaque internacional via OEA/ONU.

condicionante do sentido da norma jurídica a ser produzida, ou validada é maior do que a produção normativa fruto da atividade legislativa.

A sociedade civil se movimenta no sentido exclusivo de produzir uma determinada norma, ou de validar ou não uma formalmente existente. E portanto, aquela declaração de vontade que ocorre fora da casa legislativa onde encontram-se os representantes desta nossa sociedade.

A participação popular revela o exercício do direito fundamental da *auto-determinação*. Vale dizer que o cidadão poderia ter mantido a sua escolha de exercer, via representação, a soberania, no entanto optou por manifestar-se também diretamente assumindo os ônus de fazê-lo, apesar dos representantes possuírem todo um aparato estatal à sua disposição além de um leque de competências que os permitiriam ter produzido normas consonantes com a vontade popular.

Retomando a análise sobre o sentido do sistema representativo participativo efetuada no item 4.2. É evidente que a abertura de canais de interlocução entre os cidadãos e o estado, promove um reavivamento democrático no quadro do pluralismo hodierno. Contudo, a legitimidade da "comunicação" operada via lei é ligada à garantia de que os princípios fundantes do estado tenham requisitos para sua eficácia social e que a atividade estatal (seja de atuação ou produção do direito) tutele também as minorias, bem como esteja apta a concretizar necessidades de caráter social.

A análise deste tópico, em face das concepções reveladas nos projetos deve considerar uma variável da maior importância: a possibilidade da sociedade civil propor plebiscito e referendo.

Nos projetos apresentados<sup>246</sup> apenas três admitiram a iniciativa popular para convocação de plebiscito e uma para o referendo. Porém, tanto no substitutivo adotado pela CCJR, bem como no voto ou separado do Deputado José Genoíno a iniciativa popular foi pensada sobre um conceito mais amplo de participação popular.

Este fato demonstra que não obstante a adoção da iniciativa popular, como a garantia, por excelência do direito fundamental da participação popular, a não aceitação da Sociedade Civil como agente habilitado a iniciar o processo de consulta representa um contrasenso à própria justificativa da disciplina da iniciativa popular, instrumento de elevado grau democrático

Conforme a reflexão feita nos capítulos iniciais que culminou com o conceito exposto no capítulo III, o "grau democrático" traduz-se na variável da legitimidade (sob a perspectiva da efetividade do diálogo entre sociedade civil e estado), definido como o nível ou estágio da motivação dos cidadãos em intervir nos processos de visão do Estado, com menor ou maior elaboração *in casu*, na produção normativa, mensurada pelo meio utilizado para a interlocução com o aparato estatal em escala crescente, da menor para a maior elaboração, via consulta popular (plebiscito e referendo) ou iniciativa popular cujo fim é a revelação do *potencial repertório de normas*

É um atentado contra os princípios da razoabilidade e unidade da constituição densificar na esfera infraconstitucional tais instrumentos alijando a sociedade civil da possibilidade de mobilizar-se trazendo ao debate público o seu juízo de valor, acerca da relevância nacional, regional, municipal de um

---

<sup>246</sup> Vide quadro comparativo no item 4.5.

dado assunto, legitimado pelas mesmas regras quando da apresentação de proposição mediante a iniciativa popular.

Em síntese, os cidadãos podem propor normas por eles concebidas, num tipo de intervenção que exige mais esforço e elaboração, mas não "podem" intervir na convocação para consulta antes da produção da norma ou para validar uma dada norma.

Não é este o sentido constitucional do exercício direto da soberania, princípio estruturante do Estado?

#### 4.6. Quadro comparativo dos projetos de lei regulamentadores do referendo, plebiscito e iniciativa popular

Legenda: PLS - Projeto de Lei do Senado; PL - Projeto de Lei; S - Senado; CD - Câmara dos Deputados; P - Plebiscito; R - Referendo; IC - Iniciativa Popular

Projetos de Lei (PL) Câmara dos Deputados (CD) Senado (S)	PL 4137/93 CD	PL 1578/96 CPLS 200/96
Objeto da proposição Plebiscito (P) Referendo (R) Iniciativa Popular (IC)	Plebiscito Referendo Iniciativa popular	Plebiscito Referendo Iniciativa popular
Iniciativa Plebiscito	Exclusiva do congresso nacional	Presidente da República 1/3 membros de qualquer das casas legislativas Mais da metade das assembleias legislativas Cidadãos
Iniciativa Referendo	Câmara dos Deputados Senado Federal Assembleias Legislativas Câmara de Vereadores Via lei específica	Congresso Nacional
Iniciativa popular	Apresentação à Câmara de Deputados	Apresentação à Câmara dos Deputados
Materia passível de consulta ou iniciativa popular	P = assunto relevante de natureza nacional, estadual e municipal R = qualquer disposição legal IC = P + R	P - matéria constitucional R - denunciar tratados ou convenções ou reatar relações com estados estrangeiros. Ordenar moratória de empréstimos internacionais IC - todas as matérias, exceção da competência exclusiva do Presidente da República, poder legislativo e judiciário/facultativa de MP
Tipo de ato de convocação ou da iniciativa	P - Decreto legislativo R - Lei específica IC - coleta das assinaturas certificadas pelos critérios eleitorais	Não específica
Tipo de procedimento para elaboração do ato normativo	Idêntico ao das leis ordinárias	P - específico em R - regime de vigência IC - não previsto
Exame prévio de constitucionalidade	Não previsto	P - previsto e R - realizado por comissão mista para verificação dos aspectos de constitucionalidade e juridicidade da matéria IC - não previsto

Projetos de Lei (PL) Câmara dos Deputados (CD) Senado (S)	PL 1616/96 CD	PL 3589/93 Substitutivo adotado (CCJR)
Objeto da proposição Plebiscito (P) Referendo (R) Iniciativa Popular (IC)	Plebiscito	Plebiscito Referendo Iniciativa popular Atos legislativos e administrativos
Iniciativa Plebiscito	Congresso nacional	1/3 CD 1/3 Senado Federal Presidente da República Assembléias Legislativas Cidadãos
Iniciativa Referendo	Não previsto	Congresso Nacional
Iniciativa popular	Não previsto	Apresentação à Câmara dos Deputados
Matéria passível de consulta ou iniciativa popular	Assunto de interesse nacional, regional de municipal	Matérias excepcionadas pelas seguintes vedações: matéria financeira, orçamentária, de iniciativa privativa do Presidente da República ou do Poder Judiciário Não especifica
Tipo de ato de convocação ou da iniciativa	Não especifica	Não especifica
Tipo de procedimento para elaboração do ato normativo	Normas específicas para sua realização. Não prevê normas sobre o procedimento	PR - resolução do TSE com regras para sua realização I - normas relativas à articulação interna do projeto Remissão ao regimento interno da CD. Não especifica normas
Exame prévio de constitucionalidade	Não previsto	Não previsto



Projetos de Lei (PL) Câmara dos Deputados (CD) Senado (S)	PL 3589/93 Substitutivo voto em separado (Dep. José Genuíno)	PL 4160/89 CD
Objeto da proposição Plebiscito (P) Referendo (R) Iniciativa Popular (IC)	Plebiscito Referendo	Referendo
Iniciativa Plebiscito	Câmara dos Deputados Assembleia Legislativa Câmara Municipal de Vereadores	Não previsto
Iniciativa Referendo	Câmara dos Deputados Assembleia legislativa estadual Câmara Municipal de Vereadores	1/3 da Câmara dos Deputados ou Senado Federal Mais da metade das assembleias legislativas Dos cidadãos
Iniciativa popular	-	Não previsto
Matéria passível de consulta ou iniciativa popular	Qualquer assunto a natureza relevante de interesse nacional, estadual ou municipal	Não previsto
Tipo de ato de convocação ou da iniciativa	Lei ou decreto legislativo	Resolução do congresso nacional
Tipo de procedimento para elaboração do ato normativo	Idêntico ao das leis ordinárias regulado pelos regimentos internos	TSE estabelece normas para a realização. Não prevê procedimento legislativo
Exame prévio de constitucionalidade	Não previsto	Não previsto

Projetos de Lei (PL) Câmara dos Deputados (CD) Senado (S)	PLS 5/91 PL 35589/93	PL 1748/91 CD	PL 3876/93 CD
Objeto da proposição Plebiscito (P) Referendo (R) Iniciativa Popular (IC)	Referendo Plebiscito Iniciativa popular	Referendo Plebiscito Iniciativa popular	Plebiscito Referendo Iniciativa popular
Iniciativa Plebiscito	Presidente da República Qualquer membro da comissão do poder legislativo Cidadãos	1/3 dos membros de qualquer das duas casas	Congresso Nacional (competência da união) Estados, DF e municípios (de acordo com as respectivas legislações)
Iniciativa Referendo	Congresso Nacional	1/3 dos membros de qualquer das duas casas	Congresso Nacional (competência da união) Estados, DF e municípios (de acordo com as respectivas legislações)
Iniciativa popular	Cidadãos	Cidadãos	Cidadãos
Matéria passível de consulta ou iniciativa popular	São do poder público de relevante interesse nacional, estadual e municipal. R - idem inclusive motiva constitucional IC - leis de competência da união, dos estados e municípios	P - matéria de acentuada relevância de natureza constitucional, legislativa ou administrativa R - idem IC -	Matéria de acentuada relevância
Tipo de ato de convocação ou da iniciativa	Decreto legislativo incomplementar (Incorporação, subdivisão e desmembramento de territórios dos estados)	Decreto legislativo Lei complementar (Incorporação, subdivisão, desmembramento de territórios dos Estados)	Ato do Presidente do congresso nacional
Tipo de procedimento para elaboração do ato normativo	Não previsto	Normas do regimento comum do congresso nacional (P e R) Regimento interno da câmara dos deputados no caso de IC	No caso de IC tramitação em regime de "prioridade"
Exame prévio de constitucionalidade	Não previsto	Não previsto	Não previsto

#### **4.7. Regulamentação infra-constitucional do exercício direto da soberania: O modelo proposto pela lei 9.709 em face do princípio constitucional estruturante do Estado**

As normas infraconstitucionais, dentro do sistema normativo, têm a função de concretizar as normas constitucionais dando-lhes a densidade necessária à efetivação dos direitos e garantias fundamentais. Tomando por fundamento esta premissa, a análise da Lei 9.705 publicada em 18 de novembro de 1988, far-se-á no sentido de demonstrar seus avanços e incoerências, oito anos após o primeiro projeto de lei cujo fim era regular o plebiscito, referendo e iniciativa popular, que motivou emocionadas exposições de motivos, porém cujo exercício direto da soberania popular corre sério risco de integrar o rol das normas de caráter decorativo.

A despeito das deficiências da 9.709/98 cumpre ressaltar que a sua edição é digna de nota, considerando o processo recente de democratização e do *caráter sacro* dado à função legislativa. Trata-se de lei ordinária que veicula norma nacional que disciplinadora do âmbito de abrangência das garantias constitucionais art. 2.º, 3.º, 4.º, a competência para convocação art. 3.º, das normas pede realização através destinados à justiça eleitoral (art. 8.º, 10), contudo, sem que garantam o contraditório dos cidadãos, uma vez que a tramitação dos projetos de lei (plebiscito, referendo e iniciativa popular) deverá obedecer às normas do Regimento Comum do Congresso Nacional (art. 12, art. 14); com a disciplina da iniciativa popular (art. 13), e sem normas acerca do controle de constitucionalidade em caso do referendo (no sentido genérico de consulta popular).

#### 4.7.1 Regulamentação da modalidade consulta

O referendo e o plebiscito são definidos como consultas feitas respectivamente, posterior e anteriormente à edição de atos legislativo ou administrativo. A adoção da incidência da consulta sobre atos administrativos efetiva os princípios constitucionais explícitos (tais como a publicidade, moralidade, finalidade e eficiência) e implícitos como proporcionalidade, razoabilidade, responsáveis por uma maior transparência na atividade administrativa mediante a aproximação do cidadão da atividade executiva do Estado. Esta concepção revelou a adesão a um contexto de práticas administrativas em sede de implementação e consolidação de consultas populares notadamente na esfera municipal com os "orçamentos participativos"<sup>247</sup>.

#### 4.7.2 A matéria sujeita a plebiscito e referendo

O objeto da consulta é definido como "matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa". Esta redação do 1.º do art. 2.º é por demais vaga e suscita algumas questões. O juízo da "relevância da matéria" não estaria incluído no *potencial repertório de normas* uma vez que cabe exclusivamente ao congresso nacional convocar plebiscito e referendo em questões de "relevância nacional, de competência do Poder Legislativo ou do Poder Executivo". A matéria nacional de relevância

---

<sup>247</sup> Conforme o inventário do Instituto Brasileiro de Administração Municipal. IBAM

constitucional é definida e levada à discussão única e exclusivamente pelo congresso nacional seja ato legislativo ou administrativo.

Na hipótese de matéria que movimente a opinião pública trazendo a questão à agenda pública, caso o congresso se não se sensibilize, o povo não poderá intervir e exercer a soberania direta, um dos modos consagrados constitucionalmente.

Esta concepção revelada na disciplina da convocação, repete a idéia de separação entre função legislativa e povo incompatível com a disciplina do art. 2.º da Constituição Federal. A consequência é a a submissão popular ao alvedrio das casas legislativas, o povo estará à mercê da disponibilidade de Congresso Nacional em realizar ou não o plebiscito e referendo, fato que aniquila as possibilidades reais de intervenção na formação da vontade estatal.

Entretanto, ao considerarmos a garantia da iniciativa popular (regulada no art. 13), no sistema de efetivação do exercício direto da soberania, nada obsta que o objeto do projeto de lei seja a disciplina de plebiscito e referendo para uma determinada matéria, estando excluídas somente as matérias de competência exclusiva ou privativa da função legislativa e da função executiva, uma vez que a participação do povo nas decisões não pode interferir no cume das atividades precípuas de cada função assim definidas pelo poder constituinte originário, sob pena de violação do princípio da separação dos poderes.

#### **4.7.3 Plebiscito para a incorporação, subdivisão ou desenvolvimento**

No plebiscito para incorporação de Estados entre si, subdivisão ou desmembramento para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou territórios, plebiscito cujos destinatários é a população diretamente interessada. Não há a vinculação ao resultado por parte do Congresso Nacional a quem cabe a edição de lei complementar, ouvidas as Assembléias Legislativas envolvidas. Vale lembrar que o processo legislativo, está sujeito a toda sorte de influências em razão de se tratar de matéria que disciplina a edição ato no qual concorrem duas fases: a aprovação da população diretamente interessada e o Congresso Nacional.

A interpretação da não vinculação entre a decisão do plebiscito e conteúdo da lei complementar deve ser repelida uma vez que além de reduzir o sentido do exercício da soberania popular, e portanto da participação no exercício do poder dispostos na constituição (e somente esta pode alterar o mencionado sentido) contrária a própria definição legal contida na Lei 9.784 que respeita o conceito histórico de plebiscito referendo como modos de "deliberação" e não como veículos de "opinião", como sugere a redação do art. 4°. Os Estados e Municípios poderão, ao regulamentar o sistema de efetivação do exercício direto da soberania (referendo, plebiscito, iniciativa popular) intensificar o sentido participativo imposto pela Constituição Federal sem amesquinhar sua concretização como ocorre com a disciplina da consulta Popular na Lei 9709/98, aliás, conforme o art. 6° do mencionado diploma legal.

É digno de nota o §3.º do art. 4.º pois permite a possibilidade do exame de realizabilidade seguindo as tendências contemporâneas em sede de racionalização normativa (vide capítulo 3) na medida em que as assembléias

legislativas dos Estados envolvidos deverão fornecer “*informação ao Congresso Nacional de detalhamentos técnicos concernentes aos aspectos administrativos, financeiros, sociais e econômicos da área geográfica afetada*”.

A atividade legislativa é marcada por um alto grau de discricionariedade<sup>248</sup> que acarreta uma grande margem de escolha de possíveis conteúdos normativos. Assim sendo, o povo no momento de definir sobre a permanência ou não de um dado conteúdo (referendo) e a definição ou não também de um dado conteúdo, deve conhecer as conseqüências de suas escolhas para que estes realizem uma autêntica auto determinação. Uma escolha de fato livre o é em função das informações que permitam de fato dimensionar o valor do sim ou do não externados.

O acesso à informação, corolário da liberdade de escolha só é possível na medida em que a publicidade, princípio da atividade estatal seja efetivada não só pela sociedade civil organizada ou não que procura persuadir os cidadãos a se manifestarem nesta ou naquela direção (art. 8º, IV), mas sobretudo, pelo poder público, através dos órgãos legislativos que para efetivar aquele princípio devem disponibilizar todos o detalhamento técnico disponível sobre a matéria objeto de referendo e plebiscito.

O detalhamento pode ocorrer por força da utilização dos meios de comunicação de massa concessionárias ou não de serviço público, tais como: televisão, rádio, imprensa escrita, bem como mediante a edição de material explicativo de conteúdo acessível capaz de decodificar informações técnicas, a ser produzido pelas gráficas, seções técnicas, órgãos de comunicação social das Casas Legislativas e da Justiça Eleitoral.

---

<sup>248</sup> Karl Engish, *Introdução ao pensamento jurídico*, 6 edição, Calouste Gulbenkian, 1988p.205 *passim*

Com a tendência de universalização do acesso à internet e da previsão legal sua utilização para a disponibilização do conteúdo de projetos de lei para a consulta pública (Lei 95/98 e decreto), aquela disponibilização abrange tanto o acesso aos sites, como uma mail-list (*mala direta eletrônica*) para os cidadãos com emails cadastrados que queiram receber notícias sobre o andamento da consulta, acessados via pcs ou celulares.

#### **4.7.4 Tramitação da consulta e iniciativa popular**

As regras gerais de tramitação têm como destinatários, a Justiça Eleitoral, as Casas Legislativas e a Administração Pública.

Cabe à Justiça Eleitoral nos termos do art. 8.º "fixar a data da consulta popular; tornar pública a cédula respectiva, expedir instituições para a realização do plebiscito ou referendo e assegurar gratuidade nos meios de comunicação de massa concessionários de serviço público, aos partidos políticos e às frentes supra partidárias organizadas pela sociedade civil".

Vale lembrar que a consulta popular não se refere à legitimação pelo voto de um dado nome ou partido, mas sim, à adoção ou não de um determinado conteúdo de lei ou ato administrativo o que exige por parte do poder público de uma campanha informativa de caráter publicitário acerca da necessidade da participação popular para uma renovação democrática, considerando que tais garantias não integram a prática nacional, com exceção das administrações públicas participativas.



O artigo 10 dispõe que tanto o referendo e plebiscito serão considerados aprovados ou rejeitados "por maioria simples, de acordo como resultado homologado pelo Tribunal Superior Eleitoral.


Porém uma questão emerge: a consulta popular deve ser obrigatória para os cidadãos-eleitores?


A nosso ver sim. O referendo e o plebiscito não integraram até a Constituição de 1988 o nosso sistema de exercício da soberania, tal como o voto. Diante desta constatação, verificamos tratar-se de uma estratégia de renovação democrática positivada pelo poder constituinte originário. Como inovação no sistema constitucional, uma longa estrada em direção a efetivação se faz presente. Por isso, a obrigatoriedade de participação na formação da vontade, sem distinção entre o exercício representativo e o direto, erige-se em princípio que compromete o aparato estatal no processo de construção e formação de uma cultura participativa, e a medida concreta para tal, é a obrigatoriedade inicial nas consultas públicas, tanto de referendo como do plebiscito.

#### 4.8.Dados para uma reflexão sobre os requisitos e pressupostos da iniciativa popular

Estado	Total do eleitorado	Percentual necessário no estado para satisfação de 0,3% do eleitorado nacional
Acre	332.781	0,9
Alagoas	1.522.250	0,2
Amazonas	1.409.210	0,2
Amapá	250.077	1,3
Tocantins	724.549	0,4
Roraima	186.049	1,7
Rondônia	832.513	0,39
Mato Grosso do Sul	1.331.259	0,2
Mato Grosso	1.643.996	0,2
Maranhão	3.169.383	0,1
Goiás	3.154.841	0,1
Espírito Santo	2.033.754	0,1
Distrito Federal	1.288.501	0,2
Ceará	4.623.794	0,7
Bahia	8.233.476	0,04
Amapá	250.077	1,3
Sergipe	1.086.178	0,3
São Paulo	24.263.612	0,01
Santa Catarina	3.626.533	0,09
Rio Grande do Sul	7.112.134	0,04
Rio Grande do Norte	1.803.825	0,18
Rio de Janeiro	9.929.655	0,03
Piauí	1.702.001	0,19
Pernambuco	5.254.515	0,06
Paraná	6.504.450	0,05
Paraíba	2.166.188	0,1
Pará	3.337.840	0,09
Minas Gerais	12.259.469	0,02

Fonte: Dados do Tribunal Superior Eleitoral datados de setembro/2000.

 Estados que deverão obter percentual superior aos 0,3% do eleitorado nacional (3.294 eleitores).

 Estados que têm os menores percentuais do eleitorado regional para satisfação dos três décimos do eleitorado nacional.

## Estatística do eleitorado 2000 - Brasil - batimento realizado em 09/2000

	Total	% Brasil
Eleitores	109.826.263	100,00
Zonas	2.871	100,00
Seções	325.720	100,00
Municípios	5.656	100,00

	Feminino	% Brasil	Masculino	% Brasil	Não informado	% Brasil	Total
Com 16 anos	570.391	0,52	591.958	0,54	0	0,00	1.162.349
Com 17 anos	970.064	0,88	1.024.522	0,93	0	0,00	1.994.586
De 18 a 24 anos	10.518.109	9,58	10.854.734	9,88	342	0,00	21.373.185
De 25 a 34 anos	13.491.745	12,28	13.305.397	12,11	26.650	0,02	26.823.792
De 35 a 44 anos	11.740.757	10,69	11.240.302	10,23	73.909	0,07	23.054.968
De 45 a 59 anos	10.941.064	9,96	10.342.334	9,42	77.775	0,07	21.361.173
De 60 a 69 anos	4.162.757	3,79	3.805.083	3,46	30.886	0,03	7.998.726
Com 70 ou mais anos de idade	3.038.510	2,77	2.984.392	2,72	26.797	0,02	6.049.699
Com data não informada	4.031	0,00	3.742	0,00	12	0,00	7.785
Total	55.437.428	50,48	54.152.464	49,31	236.371	0,22	109.826.263

### 4.8.1 Autodeterminação e iniciativa popular.

A iniciativa popular, todavia, coloca-se sob outra perspectiva, no sentido de exercício mais livre, revelando amadurecimento político social, pois pressupõe a mobilização de no mínimo 1% do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles: não foi adotado no Brasil o sistema de número fixo de eleitores.

Em termos numéricos isto significa hoje, a participação de 10.981.262 cidadãos distribuídos em pelo menos cinco estados sendo que em cada o mínimo de 3.294 cidadãos deve ser respeitados.

Este percentual cria situações tais como o estado do Acre que possui um total de 332.781 eleitores e portanto para realizar o mínimo constitucional deve contar com 0,9% do seu eleitorado em dos seus eleitores detentores dos mais baixos quantitativos de anos de estudo (vide Anexos, 3).

Alguns estados estarão fadados a terem, obrigatoriamente, uma maior movimentação social para garantir o mínimo constitucional Alagoas, Amazonas, Ceará, Rondônia, Roraima, Tocantins, todos, comparativamente com outros estados da federação, com menor taxa de escolaridade e portanto com mais chances de sofrerem manipulações e dificuldades no exercício de sua cidadania.

A ampla publicidade por parte do Estado é condição para que esses estados não fiquem a margem da elaboração de projetos de âmbito nacional. Sem mencionar o fato de que a formação educacional de um povo (com a conseqüente aquisição de capacidade para se autodeterminar) não se verifica na mesma proporção do crescimento da população.

Não se constitui óbice à manifestação direta da soberania popular a sua não adequação aos cânones da técnica legislativa ou de redação. Esta é a disciplina do art. 13, §2.º ao afastar o desconhecimento da "linguagem legislativa" como impedimento para que as pessoas comuns participem da formação da vontade.

Alguns dos projetos<sup>249</sup> que antecederam o texto final sancionado objeto da presente análise, dispuseram sobre a obrigatoriedade da apresentação de um texto articulado com artigos, observando a técnica legislativa, evocando, assim a Lei 95/98: prevaleceu o princípio democrático participativo o direito

---

<sup>249</sup> Identificar projetos e artigos.

repele o desequilíbrio entre as partes e em casos excepcionais. A não obrigatoriedade da apresentação, atende aos fins sociais da Lei e como mecanismo de correção das desigualdades no plano da realidade. Por conseqüência, o povo recorre ao aparato estatal legislativo cujo fim é atuar no desempenho de poder, dimensão essencial do princípio estruturante do Estado: separação de poderes. A abertura das casas legislativas ao povo, cuja iniciativa da instituição da CPLP é digna de nota, demonstra a viabilidade procedimental de utilização do aparato organizacional da função legislativa pelo povo de quem não se pode exigir, juridicamente, o conhecimento da "linguagem da lei".

Ao longo do texto da Lei 9.709/98, seja na disciplina do plebiscito e referendo (art. 12 a tramitação dos projetos de plebiscito e referendo obedecerá às normas do Regimento Comum do Congresso Nacional) ou da Iniciativa Popular (art. 14 - "A Câmara dos Deputados, verificando o cumprimento das exigências estabelecidas no art. 13 e respectivos parágrafos, dará seguimento à iniciativa popular, consoante as normas do Regimento Interno) evidencia-se o papel da regulamentação do procedimento legislativo dos seus projetos de normas. a disposição normativa de questões sobre termo final da tramitação, os requisitos e recursos relativos ao recebimento dos projetos.

Os regulamentos parlamentares ou regimentos internos na sua qualidade de comandos normativos aptos a densificar o exercício da soberania, na sua dimensão procedimental disciplinarão a vedação ou não a "iniciativa Popular para convocação de plebiscito ou referendo", a participação no procedimento legislativo nas comissões, no plenário, dos direitos e deveres do

cidadão), o controle de constitucionalidade do referendo e plebiscito com remissão ao STF.

Estas questões interferem na realização, na efetividade do exercício direto da soberania popular e serão regulados através da regulamento parlamentar, ato normativo considerado "interna corporis".

Será o Regimento comum intrinsecamente "*interna-corporis*" ao disciplinar o procedimento legislativo de plebiscito, referendo e iniciativa popular?

Estas são as indagações objeto do próximo capítulo.

## 5. PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PROCESSO LEGISLATIVO: O DEVIDO CONTRADITÓRIO DO CIDADÃO

*"d'entro le leggi trassi il troppo e l'vano".*

(Giustiniano) Dante, Paradiso, VI, 10

*"Os governantes que, como Justiniano, deram ao seu povo uma coleção, mesmo informe, de leis ou, melhor ainda um direito nacional num código definido e ordenado, não só foram grandes benfeitores, como tal venerados, mas também efetuaram um grande ato de justiça"*

(Hegel, *Princípios de Filosofia do Direito*, 216, nota).

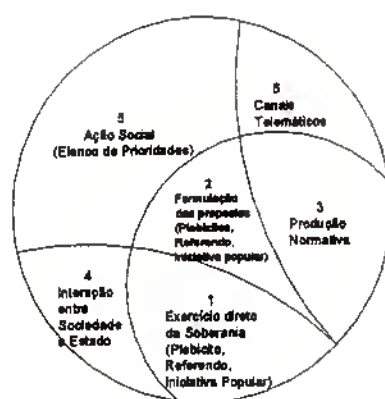
## 5.1. Produção do direito, processo e organização do poder

A possibilidade de expansão do repertório no discurso da lei, operada via participação popular, apresenta respostas referentes às indagações atinentes à informação, conhecimento e "compreensibilidade" dos textos normativos e da sua qualidade de descritor e qualificador do sentido dos fatos.

Nesta linha, o contraditório torna-se vital e, por imperativo lógico, deve ser repensado no contexto de formação da lei, com a mesma importância e vivacidade com o qual é identificado nos processos judiciais ou mesmo nos procedimentos administrativos (disciplinares ou não). Tal dimensão decorre da participação popular como privilegiada situação dialógica.

Esta dimensão remete-nos à estrutura do processo de argumentação que envolve a produção da lei. A aplicação do modelo de HALLIDAY<sup>261</sup> ao discurso lingüístico próprio da produção do direito (vide capítulo II,

261



Desse modo, o discurso é concebido como interação e não só como argumentação é para tal recordarmos o diagrama de Halliday, conforme a legenda :

A - Organização funcional da linguagem (gênero)  
Metafunções do significado

- 1 - Interpessoal (recursos de interação)
- 2 - Ideativa (recursos para construir o conteúdo)
- 3 - Textual (recursos para organizar o texto)



2.1) evidencia a importância dos "requisitos da fala" dos participantes, que por sua vez, revelam suas competências e capacidades ao darem forma ao poder de criar o direito.

Tal poder revela-se no curso do exercício da atividade legislativa, na sua dimensão político-jurídica típica da função legislativa integrando o estatuto individual dos representantes.

A organização do contexto tipificada no modelo de HALLIDAY, e que ora nos serve à compreensão da estrutura *pragmadialética* da argumentação subjacente à produção de direito, *in casu*, lei necessita das suas outras dimensões, que não só o seu aspecto já suscitado na estrutura dos papéis (*tenor*):

I - A ação social (campo)

II - O canal de expressão e o modo retórico (modo)

III - A organização da realidade do mundo pelos partícipes (metafunção ideativa)

IV - Organização da realidade social em função da interação entre as pessoas.

A produção da lei na sua dimensão técnico-jurídica (processo legislativo) evoca a tensão entre os exercícios indireto e direto da soberania apesar do sistema representativo participativo acha-se normativamente configurado. A dimensão técnica jurídica da produção da lei, cujo conteúdo deve se conformar aos modelos de exercício do poder dispostos em nossa Lei Fundamental (ao positivar os instrumentos da iniciativa popular, referendo e plebiscito) apresenta defeitos que comprometem a garantia da eficácia social da democracia direta.

---

B - Organização do contexto

4 - Tenor (estrutura de papéis)

5 - Campo (ação social)

6 - Modo (organização simbólica)

A teoria do direito<sup>262</sup>, como a Filosofia do Direito, na última década da tem se dedicado ao estudo dos modelos de justificação jurídica e obviamente dos métodos de justificação dentro de um contexto da argumentação, ou da teoria processual da argumentação jurídica. O cerne das questões propostas refere-se à concordância dos juristas com o fato de que a decisão jurídica não se opera com a simples aplicação de um silogismo, no qual se aplica a um caso concreto, uma norma geral pressuposta e válida e que a atividade decisional reclama o preenchimento de valorações.

Contudo, as indagações postas se referem ao momento e em qual medida tais valorações são necessárias, como essas se relacionam com os argumentos jurídicos, com os métodos e conceitos da dogmática jurídica e se são racionalmente fundadas<sup>263</sup>.

A argumentação é um discurso prático<sup>264</sup> que interessa não só ao debate teórico entre os juristas, aos advogados, à discussão das questões jurídicas com os estudantes, entre os órgãos da administração, entre os formadores e informadores da opinião pública, mas **também no processo e no tratamento das questões jurídicas nas comissões legislativas**<sup>265</sup> (grifos nossos).

---

<sup>262</sup> Os autores em questão que abordaram o tema no início da década de 80 foram, Aulisio Aarnio, Robert Alexy e Alexander Peczenick, *The Foundation of Legal Reasoning*. *Rechtstheorie*, 12, 1981, p. 133-158, 257-279, 423-448, republicado com o título *Grundlagen der juristischen argumentation*, W. Krawietz und R. Alexy (Hrsg.), *Metatheorie Juristischer Argumentation*, Duncker und Humblot, Berlin, 1983. Já em 1984 estes artigos encontraram eco na Itália e motivaram o artigo de Letizia Gianformaggio, *Il gioco della giustificazione, osservazione in margine ad una teoria procedurale dell' argomentazione giuridica*, *Materiali per una storia della cultura giuridica*, a XIV, n. 2, dicembre 1984.

<sup>263</sup> Letizia Gianformaggio, *ibidem*, p. 61.

<sup>264</sup> Conforme evidenciado por Tércio Sampaio Ferraz, R. Alexy em sede de análise do discurso: Van Eemeren et al., conforme cap. I.

<sup>265</sup> São os aspectos da proposta de Alexy analisados pela Prof.<sup>a</sup> Letizia Gianformaggio, em sede de argumentação jurídica como resultados do desenvolvimento da hodierna discussão ética, da filosofia da linguagem contemporânea e da própria teoria da argumentação, *ibidem*, p. 61.

A garantia do direito de participação repousa não só na sua densificação das normas regulamentadoras das suas modalidades (plebiscito, referendo e iniciativa popular), mas pela sua concretização, posto que o *locus* do embate retórico referente à decisão acerca de um dado conteúdo que culminará com o "produto" lei é o parlamento.

### **5.1.1. A decisão sobre o conteúdo da lei na produção do direito**

Nos processos participativos de legislação, a ocorrência de um discurso dialógico, tem como pressuposto a definição do poder de fala dos partícipes. O discurso da lei, não é um discurso qualquer mas que pode, definir os requisitos de validade das normas. Vale dizer, suas próprias condições de existência no ordenamento jurídico, mas do processo de ordenação do discurso efetuado pelo legislador que se insere no contexto histórico de único habilitado a produzir leis.

Tal contexto revela ainda o quadro recente de democracia que abre canais de interlocução entre o estado e o povo.

Sob o ponto de vista jurídico, e diante da experiência administrativa (também ao lado da atividade judicial uma modalidade da atuação da lei) as relações entre a função legislativa e o povo determinam uma regulação racional do processo em termos de simetria entre o exercício representativo da soberania e o seu modo direto.

Neste particular, duas vertentes de pensamento se embatem<sup>266</sup>. De um lado, a teoria processual de argumentação racional prática que regula o comportamento dos falantes, ou de regras sobre o acesso ao discurso), de outro a crítica ao modelo da teoria processual da argumentação fundada na distinção entre verdade e justiça.

A primeira traduz as concepções de ALEXY esboçadas na sua obra sobre a teoria da argumentação jurídica (*Theorie der juristischen argumentation*) na qual faz a enunciação de uma *regra de razão* (*vermunftregel*):

*"Qualquer um que seja capaz de falar pode participar do discurso.*

Esta regra define um critério de justiça fundado na ausência/presença no discurso de fundamentação de uma proposição normativa.

A crítica a esta concepção é de que a verdade é um valor objetivo enquanto a justiça é intersubjetivamente dividida. Desse modo, a decisão, ou o veredicto justo é o que resulta de uma valoração comparativa das argumentações, reconstruções e interpretações trazidas ao processo pelas partes (interessados) por meio do contraditório:

*"Este conceito da justiça de um veredicto, creio que é compreendido como um princípio moral relativo à escolha de um método para conseguir as decisões ou conclusões justas: o empenho, para qualquer tipo de processo que é fruto e a expressão desta mesma cultura, são as regras da democracia política".<sup>267</sup>*

Desse modo, o valor que orienta a "justiça" subjacente a uma dada decisão é o valor da igualdade expressão do princípio da universalidade, cujo juízo cabe quem o fizer evidenciar a escolha de sua opção democrática.

<sup>266</sup> Na verdade é o embate de Alexy e Gianformaggio evidenciado no artigo *La ragione di procedura nella teoria dell'argomentazione*, *Analisi e diritto* (a cura di Paolo Comanducci e R. Guastini), Giappichelli, Torino, 1994, p. 153-162.

<sup>267</sup> Gianformaggio, *ibidem*, p. 173.

A questão da valoração no Direito como elemento do seu conceito (REALE), em sede de participação popular na legislação, remete-nos ao papel do postulado da justiça<sup>268</sup> quanto á participação popular na decisão da escolha sobre o texto da lei.

Não se pode olvidar o papel do povo em matizar o princípio da igualdade e mesmo da liberdade de expressão ao trazer para a produção do direito o seu *acervo social* que no contexto do processo legislativo revela o *potencial repertório de normas* que emerge nos processos participativos de produção do direito.

Duas perspectivas de análise do caráter substancial do processo legislativo são evocados pela valoração que orienta a discricionariedade da legislação:

I - A devida densificação do exercício direto da soberania que realiza o conceito de democracia participativa.

II - A ordenação racional do processo de legislação popular efetivando a função social do processo.

A discricionariedade a qual nos referimos significa o respeito à autonomia da atividade criadora do direito engendrada no exercício da função legislativa. Seu âmbito não alcança a prerrogativa de manter a ausência do povo da atividade legislativa (dado fático que acha-se em mudança com a constituição da Comissão Permanente para Legislação Participativa – CPLP conforme o cap. 4) e muito menos de criar obstáculos de natureza procedimental em face das normas de

<sup>268</sup> Salgado, *O Discurso sobre a Justiça*, comunicação feita no Congresso Internacional de Semiótica realizado em São Paulo, 1997, especificamente nos itens 2.3.2. Valoração do direito: a justiça - o postulado; 2.3.3. A efetividade do direito: a ordem justa - o efetivo; 2.3.3.1. A efetividade sob o ponto de vista da forma: elaboração e aplicação.

processo legislativo presentes nos regulamentos parlamentares (regimentos internos) das casas legislativas em âmbito nacional (Senado e Câmara dos Deputados), regional (assembléias legislativas) e local (Câmara de Vereadores).

Neste contexto, algumas linhas de investigação devem ser postas para um posicionamento sistemático da questão.

- 1) A posição do procedimento legislativo em face do fenómeno da difusão de modelos processuais.
- 2) O papel do princípio do contraditório no processo legislativo notadamente o que visa concretizar a democracia direta no quadro do sistema representativo participativo.
- 3) A garantia de efetividade do direito fundamental de participação no quadro de concretização da igualdade e da liberdade de manifestação do pensamento em face da teoria dos atos "*interna corporis*".
- 4) A garantia da qualidade da lei diante da doutrina da legislação e (da positivação dos seus postulados) em face da dimensão simbólica portada pelos processos participativos na produção do direito.

## 5.2. Produção do direito e garantia da legislação popular

O ato de legislar é um ato institucional que se contrapõe ao ato bruto de formular normas: "legislar" "introduz as normas formuladas no ordenamento jurídico, ou uma seqüência de atos institucionais governados pelas normas (jurídicas) constitutivas"<sup>269</sup>. Esta seqüência de atos, evoca a dimensão

<sup>269</sup> Riccardo Guastini, In Tema sulla produzione giuridica, *Analisi e Diritto*, Giapichelli, Torino, p. 302-304.

procedimental presente nos processos de produção/criação do direito típicos da atividade legiferante.

Contudo o conceito das normas sobre produção de normas suscita vários debates acerca do seu estatuto lógico na doutrina<sup>270</sup>.

Partindo do conceito corrente de normas sobre a produção do direito, tais como "normas de competências" ou "normas que conferem poderes", GUASTINI<sup>271</sup>, inicia sua crítica identificando as linhas doutrinárias que orientam a investigação do tema:

i - **As normas que conferem poder são permissivas.** Neste sentido, o poder de legislar do parlamento é deonticamente qualificado como permissão.

ii - **As normas que conferem poder são comandos indiretamente formulados.** O poder de legislar do parlamento advém da norma dirigida aos cidadãos que lhes impõe a obrigação de obedecer às leis que dele emanam.

iii - **As norma que conferem poder expressam definições da lei.** A lei é um texto normativo emanado do parlamento, a norma que lhe confere poder para legislar é uma definição da lei ou parte da definição.

iv - **As normas que conferem poderes são normas que estabelecem condições.** Estabelecem condições necessárias á existência ou validade das leis as normas que conferem o poder de legislar ao parlamento.

<sup>270</sup> Além de Guastini já citado, a problemática é evidenciada também por Bulygin, no seu livro "Norme, Validità, Sistema Normativi" op. cit, Atienza e Manoro, Sulle regole che conferiscono poteri, a cura di P. Comanducci e R. Guastini, *Analisi e Diritto* 1994, Giappichelli, Torino, 1994, p. 55-84.

<sup>271</sup> Guastini, *ibidem*, p. 304-305.

GUASTINI<sup>272</sup> concentra suas críticas às concepções expostas em função da ausência de distinções conceituais (a classe das normas secundárias divide-se em subclasses que não podem ser tratados unitariamente); as normas que conferem poderes são espécies de normas sobre produção jurídica; ao invés de discutir a "natureza" das normas que conferem poder deveriam pensar acerca da natureza do problema das normas sobre produção; as quatro teorias não são incompatíveis e podem consistir.

Antes de discutirmos a problemática suscita por GUASTINI, faz-se necessário evidenciar as subclasses das normas sobre produção jurídica<sup>273</sup>:

1.º - Normas que conferem poderes (em sentido do estudo) conferem a um só sujeito o poder de criar uma determinada fonte do direito

2.º - Normas procedimentais, disciplinam a modalidade de exercício do poder normativo.

3.º - Normas definidoras do âmbito do poder conferido definem quais matérias o poder ou a fonte do direito podem ser disciplinadas.

4.º - Normas que vinculam uma determinada matéria a uma certa fonte: nenhuma outra pode disciplinar aquela matéria determinada e a fonte a favor da qual foi feita a reserva não é autorizada a delegar a disciplina da matérias.

A nosso ver, a concepção expressa no item 4.º identificando as normas que conferem poderes como normas dispositivas de condições<sup>274</sup>, na verdade externam pressupostos ou requisitos, posto que o elemento de contingência

<sup>272</sup> Guastini, *ibidem*, p. 305.

<sup>273</sup> Guastini, *ibidem*, p. 305-306.

<sup>274</sup> Para tal nos valem os conceitos de pressupostos, requisitos e condições expressos por Paulo Emílio de Vilhena, *op. cit.*



próprio da "condição" não coaduna com o da validade, atributo não admite gradação e autoriza a interferência na produção de efeitos normativos.

A concepção de subclasse das normas que conferem poderes (em sentido estrito) pressupõe a vinculação do exercício do poder de criar a um só sujeito. Porém não é este o discriminem fundamental a o conceito em sentido "forte" daquelas normas e sim a vinculação entre sujeito/poder de criar.

O modelo de democracia participativa preconizado pela nossa constituição, confere poder aos representantes e ao povo para exercerem a soberania popular que na sua forma radical tem seu núcleo na criação do direito, de inovação jurídica que atua no mundo dos fatos.

No caso da participação popular na legislação, o regulamento ainda que expressão da autonomia do parlamento não está autorizado a definir o âmbito do poder conferido constitucionalmente ao povo de exercer diretamente a soberania (item 3.º), ao contrário, deve se conformar à Constituição.

As normas procedimentais regulam a validade das outras normas e acham-se restritas à obediência ao conteúdo das normas constitucionais que definem *quem pode legislar, sobre o quê e como*.

Em síntese, deve permitir a concretização da democracia participativa através dos instrumentos do referendo, plebiscito e iniciativa popular garantindo a efetividade do direito à participação política dirigindo a atuação da função legislativa.

### 5.2.1. Produção da lei e estado materialmente democrático

A efetividade da participação popular na legislação atua também no valor "eficiência" da lei: a dimensão simbólica que tende a ser dificultada pela racionalização (ínsita aos processos formais cujas normas reguladoras da qualidade da produção legislativa) é apta a criar um elemento de conexão interno, no texto da lei, (racionalidade/dimensão simbólica). Por sua vez, permite a expressão do *acervo social* de um povo, contribuindo para sua identidade cultural (*dialética participativa*).

Como se evidencia, o papel do procedimento (gênero) legislativo das normas oriundas da participação popular não só define os pressupostos e requisitos de validade, mas como sustenta FERRAJOLI<sup>275</sup> da fundamentação etero-poiética do direito na sua dimensão democrática social ou substancial:

"Isso (o garantismo em sentido filosófico - político) consiste de um lado na negação de um valor intrínseco do direito só porque vigente e do poder só porque efetivo e no primado axiológico, a esses referentes do ponto de vista ético-político ou externo, virtualmente orientado a sua crítica e transformação; de outro na concepção utilitarística e instrumental do estado, finalizando somente com a satisfação de expectativas ou direitos fundamentais<sup>276</sup>.

O problema da garantia do direito a participação popular na produção da lei exige uma dimensão de "jurisdicionalidade"<sup>277</sup>. FERRAJOLI<sup>278</sup> efetua uma divisão entre os direitos fundamentais fundada nos efeitos da relação<sup>279</sup> entre as normas e no seu conteúdo deontico: os direitos de liberdade ("*direitos de*") e os direitos sociais ("*direitos a*"). Os primeiros se referem às proibições e prestações

<sup>275</sup> Ferrajoli, *Diritto e Ragione - Teoria del garantismo Penale*, Laterza, Bari, 1997, p. 925-927.

<sup>276</sup> Ferrajoli, *ibidem*. 927.

<sup>277</sup> Ferrajoli, *ibidem* p. 960.

<sup>278</sup> Ferrajoli, *ibidem*, p. 958.

<sup>279</sup> Utilizamos esta terminologia posto que sobre o ponto de vista processualístico na sua teoria geral do processo, Fazzalari, *Istituzioni di Diritto Processuale*, Ottava edizione, CEDAM, Milano, 1996.

negativas e os segundos ás obrigações e prestações positivas do estado. Os direitos de liberdade (cuja manifestação do pensamento integra o conceito do direito de participação política) originam proibições, não predeterminam o conteúdo, somente os limites, uma vez que não se pode identificar a miríade dos atos típicos do seu exercício<sup>280</sup>.

A evolução da democracia e a conquista histórica de seu conteúdo permitem uma abertura no plano jurídico de vários sentidos de interesses e bens valorados socialmente como merecedores de tutela. No caso dos direitos sociais que correspondem a obrigações sem conteúdo pré-determináveis, mas não os limites que variam em função dos tempos, dos lugares, das circunstâncias e do grau de desenvolvimento econômico e social que expressa o grau de sua satisfação<sup>281</sup>.

Na sua dimensão pragmática, o direito á participação na legislação (vale dizer no exercício de um direito político) que o *acervo social* portado nos processos participativos (que por sua vez expressam o *potencial repertório de normas* a presente na sociedade) concretiza a valoração das prioridades do estado a quem cabe a obrigação de satisfazer os interesses e bens tutelados pelos direitos sociais.

A enucleação do conceito do direito fundamental à participação na legislação faz-se sob a perspectiva do processo, propositalmente neste capítulo. A positivação do direito à participação na legislação cuja raiz primeira encontra-se no Título I ("Dos princípios fundamentais") dispostos, no parágrafo único, do art. 1.º: "Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, no termos desta constituição" coloca-o dentre os princípios

---

<sup>280</sup> Ferrajoli, *ibidem*.

<sup>281</sup> Ferrajoli, *ibidem*, p. 958-960.

estruturantes do estado e não só como manifestação do co-dividir" escolhas e prioridades típicas à organização do poder. Por outro lado, tem como canal de expressão jurídica da situação de "pessoa", fundada nas liberdades (dispostas no art. 5.º), no *telos* do Estado democrático art. 3.º), no modo de concretização da obrigação de satisfação dos direitos sociais, art. 6.º, a forma federal e a organização da administração pública (art. 1.º, art. 18).

É princípio estruturante cuja expressão jurídica (função jurídica subjetiva) definida da liberdade de manifestação que matiza o conteúdo do direito político (art. 14, I, II, III), inalcançável e intangível (art. 63 §4.º) nem pelo poder constituinte originário.

Este poder não se configura, como sustenta BÖCKENFÖRDE "uma faticidade eticamente vazia", mas determinada pelas "idéias espirituais de ordem, da concepção e princípios éticos, de impulsão políticas que vivem e se exprimem no povo e na nação"<sup>282</sup>. No momento em que acha-se ativo o poder consciência jurídica, efetiva idéias de ordem e uma vontade ético-política de formação social é o espírito que pode informar e concretamente informa instituições, regras e procedimentos<sup>283</sup>.

Diante do pluralismo inerente à sociedade hodierna, "é decisiva a herança cultural - espiritual que a nação porta em si"<sup>284</sup>.

<sup>282</sup> Ernst-Wolfgang Böckenförde - Il Potere Costituente del popolo. Il futuro della costituzione. Título original: Die verfassungsgebende Gewalt des volkes. Ein Grenzbegriff des verfassungs rechts, Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main, 1991) a cura di Gustavo Zagrebelsky, Pier Paolo Portinaro, Jörg Luther, Einaudi, Torino, 1996, p. 250-251.

<sup>283</sup> Böckenförde, i *ibidem* p. 251. No que se refere ao espírito a discussão sobre a codificação expressa por Savigny no seu "Na vocação do nosso século para a legislação e a ciência do direito" evoca contundentemente a dimensão simbólica na produção do direito.

<sup>284</sup> Böckenförde, *ibidem*, p. 252.

### 5.3. A autonomia do parlamento em face da tutela dos direitos fundamentais

A autonomia da função legislativa no quadro do sistema eleitoral que identifica democracia com princípio majoritário, tende a excluir o cidadão da participação na legislação, exatamente através das *normas procedimentais*. O "modelo de regime democrático" que define o elemento procedimental da democracia exige "o reconhecimento das liberdades e dos direitos fundamentais: sem direitos fundamentais reconhecidos e protegidos, não existe democracia. Se não são tutelados os direitos fundamentais não existe para a minoria nenhuma possibilidade de se tornar maioria, próprio porque (aquela dos direitos fundamentais) é uma característica essencial da democracia"<sup>285</sup>.

Para FROSINI a afirmação e tutela jurídica dos direitos fundamentais representa a condição *sine qua non* para a convivência numa sociedade democrática. A medida do nível de democracia se processa em função do grau de espaço concedido pelos cidadãos em termos de liberdade e direitos fundamentais e "não (somente) segundo critérios inerentes aos sistemas eleitorais e ao seu grau de extensão (ou freqüentemente, redução) baseado na aplicação do princípio majoritário"<sup>286</sup>.

Como já foi evidenciado nos capítulos anteriores, existe uma dificuldade em sede de validade descendente de normas constitucionais expressa por força vinculante se esvanece ou mesmo desaparece nos extratos normativos

<sup>285</sup> Tomaso Frosini, *Sovranità Popolare e Forma di governo*, Pubblicazione del dipartimento di teoria dello statuto dell' 'università' di Giurisprudenza di Roma "La Sapienza", Milão, Giuffrè Editore, 1997, p. 264, no mesmo sentido é citado Habäerle, *Le libertà fondamentale nello stato costituzionale*, a cura di P. Ridola, Roma, 1993, p. 51 e também: I diritti fondamentale nelle società pluralistiche e la costituzione del pluralismo, vol. "La democrazia alla fine del secolo, a cura di M. Luciani, Roma Bari, 1994, p. 93-173.

<sup>286</sup> Ferrajoli, *ibidem*, p. 960-963.

inferiores. Esta problemática fundamental à teoria do garantismo evoca questões ligadas à *legitimação formal* e à *legitimação substancial*.

Partindo da concepção de que o progresso da democracia é medido pela expansão dos direitos e sua "jurisdiciabilidade" (*giustizabilità*) que mesmo diante de direitos cujos pressupostos legais são vagos e incertos que demandam tutela, FERRAJOLI evidencia as contradições que o estado de direito enfrenta na prática da administração da justiça<sup>287</sup> e na atividade administrativa, modalidade de atuação/aplicação do direito.

A *legitimação formal* pressuposto da *legitimação substancial* é assegurada pelo princípio da legalidade e pela sujeição do juiz à lei. A *legitimação substancial* advém da função jurisdicional dada a sua capacidade de tutela ou garantia dos direitos fundamentais dos cidadãos<sup>288</sup>. É na relação entre as expressões da legitimidade que emergem os problemas na atuação da lei. De um lado porque a tutela substancial dos direitos fundamentais sancionados pela Constituição que determinam aos juízes a discricionariedade e a criação judiciária que possibilite a "jurisdiciabilidade" além da letra e das lacunas da lei ordinária; de outro a *falta de articulação legal na atribuição dos direitos e da sujeição dos juizes à lei tornam fraca e incerta a legitimidade formal*<sup>289</sup>, vale dizer, a incerteza e imprecisão ou mesmo ausência da atribuição de quem deve efetivar o direito e como deve fazê-lo.

Contudo, o aspecto que mais interessa ao escopo deste trabalho, não obstante a importância da atividade concretizadora dos direitos fundamentais

<sup>287</sup> Ferrajoli, *ibidem*, p. 960-963.

<sup>288</sup> Ferrajoli, *ibidem passim*.

<sup>289</sup> Ferrajoli, *ibidem passim*

operada pela jurisdição, bem como pela administração que afirmam<sup>290</sup> a justiça e não a sua negação, é que desempenho dessas atividades no sentido de satisfazer aos direitos fundamentais pode ser impossível<sup>291</sup>.

A tutela dos direitos (função dos juizes) e concretização dos seus pressupostos de efetividade (função administrativa) é inviabilizada por questões que nos remetem ao processo de produção do direito.

FERRAJOLI sustenta que a impossibilidade de tutelar os direitos fundamentais por parte dos juizes revela tanto a impossibilidade de *legitimação substancial*, mas também *formal* porque a sujeição do juiz à lei é prejudicada por uma legislação imprecisa, ambígua. É nesta perspectiva que emerge a importância da ciência da legislação (vide cap. III) como restauradora e "instauradora" de uma legalidade garantida, ancorada na tutela dos direitos fundamentais, apesar da consciência plena "das imperfeições inevitáveis de qualquer sistema jurídico", notadamente dos estados democráticos que positivaram em suas constituições valores e expectativas elevadas, utópicas, mas realizáveis<sup>292</sup>.

"Mas é precisamente esta consciência que deve assistir tanto a legislação quanto a cultura jurídica na transformação e na projeção do direito".

Daí advem a importância da fase pré-legislativa na elaboração do direito na qual emerge a participação popular otimizada e possível como em função do aparato telemático une acervo social com a elaboração racionalizada de textos legais: produzindo uma lei mais eficiente e de qualidade..

<sup>290</sup> Lembrando que sob o ponto de vista pragmático afirmar é um verbo perlocucionário que provoca a mudança de comportamento vale dizer, a injustiça repetida cria o ambiente propício para a violência e o arbítrio (faces de uma mesma moeda).

<sup>291</sup> Ferrajoli, *ibidem*, p. 962.

<sup>292</sup> Ferrajoli, *ibidem.*, p. 962-963.

### 5.3.1. Processo e procedimento no quadro de concretização dos direitos fundamentais

A responsabilidade solidária pela "efetividade prática" dos direitos fundamentais não se encontram só depositadas no exercício da liberdade de ação por parte do cidadão<sup>293</sup>. Dentre as funções do Estado está a proteção cooperativa dos direitos fundamentais<sup>294</sup>.

Para HÄBERLE o posicionamento da efetividade dos direitos decorre do Estado Constitucional que não admite a atuação dos direitos fundamentais restrita ao espaço *extra-muros* caracterizada pelo exercício da liberdade de ação do cidadão. Propõe, então, o modelo de concretização dos direitos fundamentais atinentes às funções estatais<sup>295</sup>:

#### I - A jurisdição<sup>296</sup>

Atua com o sentido dos direitos fundamentais como *medium*; enquanto parte do ordenamento jurídico impõe o direito fundamental a efetiva proteção jurídica no sentido do tribunal constitucional.

<sup>293</sup> Peter Häberle e aa.w., capítulo 3: La jurisprudencia constitucional dos direitos fundamentais. Fuerza normativa e interpretación de los derechos fundamentales. Efectividad de los derechos fundamentales: - En particular en relación con el ejercicio del Poder Legislativo., *La Garantía Constitucional de los derechos fundamentales. Alemania, España, Francia e Italia*; director de la edición, Antonio López Pina; Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho Universidad Complutense, Editorial Civitas, S.A., Primera edición, Madrid, 1991, p. 332.

<sup>294</sup> Häberle, *ibidem* (cf. Bverf GE 33, 303 (357f)).

<sup>295</sup> Häberle, *ibidem* p. 333-336.

<sup>296</sup> Ao discutir a jurisdição: na Alemanha a jurisdição ordinária é quem realiza a mais considerável efetividade prática dos direitos fundamentais no dizer de Häberle, "na Alemanha podem se sentir orgulhosos os tribunais do civil, do trabalho, do social, do financeiro e do contencioso-administrativo".



## II - O Executivo, com ênfase na Administração Pública

A efetivação dos direitos fundamentais alcança sua dimensão material pois configura-se em seu primeiro destinatário porque executa leis que os desenvolvem, leva-os à sua consumação e as interpreta ativamente.

O Estado e cidadãos se encontram nos procedimentos administrativos que de um lado ajustam-se à proteção jurídica eficaz dos direitos fundamentais da sua realização paradigmática através da organização e procedimento<sup>297</sup>.

FERRAJOLI identificou as dificuldades entre a normatividade dos modelos constitucionais (no caso fez menção ao modelo penal garantista) e sua não efetividade nos níveis inferiores de legislação<sup>298</sup>.

Por sua vez, HÄBERLE, sugere o enriquecimento material e a orientação referente às liberdades e dos direitos fundamentais como tarefas estatais para o devido desempenho do mandato constitucional da administração.

## III - O legislador

A legislação como atividade concretizadora de direitos fundamentais; tem a missão de desenvolver e detalhar os conteúdos jurídicos-objetivos (política de direitos fundamentais); a tradução dos direitos fundamentais como regras derivadas; a atualização "macro-conteúdos jurídicos-fundamentais" da constituição (influenciando na interpretação constitucional); a produção de mutações de

<sup>297</sup> *Ibidem* p. 335. "Nos procedimentos administrativos se realizam localmente a liberdade e a propriedade do cidadão". A lei de Procedimento Administrativo de 1977 é designada como "Lei Fundamental para o segundo poder, lei dos cidadãos. (Häberle, *Verfassungsprinzipien im verwaltungsverföhrensgesetz*, FS Boorberg Verlag, 1977, s. 47, 49, 52 ff). O mandato constitucional da administração está diretamente ou indiretamente desde o princípio orientado pela efetividade prática dos direitos fundamentais (Häberle, *Die Verfassung des Pluralismus*, 1980, s. 248 ff).

influência recíproca (legislador antecipa mutações constitucionais) em função da íntima e recíproca e complementar relação de reforço e desenvolvimento entre concretização e legislação<sup>299</sup>.

Tais desenvolvimentos e detalhamentos dos conteúdos dos direitos fundamentais são justificados pela Constituição. As normas sobre a produção da lei se concretizam, por força da autonomia do parlamento (também em virtude de mandato constitucional) nos regulamentos parlamentares. Esses devem conformar suas regras à máxima efetividade do direito de participar da atividade legislativa e não por via procedimental<sup>300</sup> inviabilizar os pressupostos da democracia participativa garantidos pelo referendo, plebiscito e iniciativa popular.

Apesar da amplitude e importância do tema, interessa-nos uma categoria de normas sobre a produção de normas: aquela que determina a produção da lei oriunda do exercício direto da soberania e que deve se conformar aos

<sup>298</sup> Ferrajoli, *ibidem* p. 891. Cf. foi evidenciado no cap. III.

<sup>299</sup> Habermas, *ibidem*

<sup>300</sup> Nossa concepção de procedimento como forma de legitimação substancial e formal das atividades estatais de concretização dos direitos fundamentais, da eficácia do seu sistema de garantias distancia-se da **proposta por Luhmann**. O procedimento garante direitos fundamentais mas não pode obstaculizá-los ao mesmo tempo em que exige uma postura *emancipatória* por parte dos cidadãos que dentro de um estado ético cujos poderes sejam limitados e autorizados no plano relacional de máxima efetividade dos direitos fundamentais (em função de garantias eficazes). Ferrajoli apresenta sua crítica à configuração do estado como sistema e da sociedade como ambiente (e do primado do primeiro em relação ao segundo) nos seguintes termos: "Parece-nos por outro lado evidente as valências ideológicas da abordagem teórica. Antes de tudo a opção organicista e isto é a concessão dos sistemas políticos como organismos (mesmo que não viventes) onde as partes, nela compreendidos os indivíduos, são subsistemas funcionais e subordinados ao todo. Em segundo lugar a assunção - na relação sistema ambiente social - na relação sistema/ambiente, que na teoria política é traduzida naquele sistema político/ambiental social - do primado do primeiro sobre o segundo: é o sistema político e não o ambiente social, o estado e não os cidadãos a serem ipotizados como sujeito ativo que deve autoconservar-se às expensas da sociedade, configurado com respeito ao primeiro como parte passiva ou de qualquer modo puramente reativa. Em terceiro lugar, a constante ambigüidade desta doutrina, que passa continuamente de tese descritiva a tese valorativa e em última análise axiológica: Luhmann parece de fato relutante a esclarecer se a sua teoria se limita a dizer como estão as coisas ou aspira também a sugerir-nos como as coisas não possam não estar ou pior devem estar. E termina mesmo a equiparar subrepticamente a sua descrição "científica" do mundo como é com a tese, não importa se otimista ou pessimista, que o mundo não pode ser de outro modo. Onde é evidente a falácia naturalística. Da tese (opinável) que este é o mundo existente, isto é de um juízo de fato, se deriva um juízo de valor, ou que é o mesmo, de necessidade: precisamente da direita, que este é o melhor dos mundos possíveis, da esquerda que este mundo, mesmo sendo péssimo, é o único mundo possível, sendo necessário ou inevitável. É assim que o cientificismo

comandos constitucionais que instituíram o modelo de sistema representativo participativo.

O direito fundamental de participação na legislação manifestação dos direitos de liberdade, e atua na concepção de democracia sinônima do princípio majoritário (que continua informando os regulamentos parlamentares) reclama possibilidades de acesso das minorias e do povo que não conta com uma estrutura organizacional orientada para a execução da atividade da legislação.

O princípio da igualdade manifesta-se através da efetiva participação do outro "partícipe" que não o legislador no desempenho das funções constitucionais de desenvolvimento e revitalização dos direitos fundamentais.

Entretanto, o direito à participação na legislação é matizado por outros tipos de direito que prescrevem deveres ao Estado: o direito de conhecer os comandos normativos aos quais se encontra sujeito, as propostas dos candidatos representantes, a publicidade dos trabalhos parlamentares (inclusive via televisão, rádio e internet).

Estas dimensões típicas de uma "democracia constitucional", ou "participativa" irradiam-se sobre o ordenamento jurídico em função do "modelo de sistema representativo participativo" limitando a autonomia legislativa concebida como produção do direito exclusiva do legislador: o povo participa não só da decisão sobre o conteúdo da lei, mas da sua produção.

### 5.3.1.1. Processo e procedimento no quadro da eficácia das garantias do referendo, plebiscito e iniciativa popular

A importância do direito processual no quadro da concretização dos direitos fundamentais é essencial não só à participação popular mas justifica o conceito de estado democrático de direito.

Neste contexto, as garantias processuais de tutela dos direitos fundamentais ultrapassam a concepção do processo como uma mera legitimação pelo procedimento, conforme sustenta GONÇALVES:

*"No Direito Processual atual, concebido como sistema normativo, o processo já não pode ser reduzido a uma mera legitimação pelo procedimento, não porque se deva dispensar as formas, mas porque o processo já não é mais um rito para justificar a sentença. A estrutura jurídica que permitiu o desenvolvimento do conceito de processo construído sobre o contraditório é resultado de muitas conquistas históricas. O procedimento desenvolvido em contraditório entre os interessados na decisão final construiu-se não como forma de participação dos jurisdicionais para justificar um ato imperativo final do Estado, mas como garantia da participação dos detentores de interesses contrapostos, em simétrica paridade, para interferir na formação daquele ato"<sup>301</sup> (grifos nossos).*

O enfoque dos direitos fundamentais sob a perspectiva processual evidencia o relevante papel no aspecto hodierno da sua problemática: as lesões aos direitos fundamentais. Estas não derivam somente de vícios materiais, mas de vícios formais<sup>302</sup>, no sentido de que o direito processual tutela o modo de exercício das garantias dos direitos fundamentais.

Se o legislador, ao regular aquele exercício amesquinha ou inviabiliza o direito vida a constituição e neste sentido macula também substancialmente a produção da lei operada via exercício direto da soberania.

<sup>301</sup> Aroldo Plínio Gonçalves. *Técnica processual e teoria do processo*. 1.ed. Rio de Janeiro: AIDE, 1992.

<sup>302</sup> Elizabeta Palici di Suni, *Diritti fondamentali e garanzia procedurali in Germania: spunti per una mudalisione dei diritti fondamentali*. (Comunicazione). Atti del V-Convegno dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti. Taormina, 30 novembre - 1 dicembre 1990. *I Diritti Fondamentali Oggi*. Padova: CEDAM, 1995.

A "produção" do direito<sup>303</sup>, termo que evoca várias perspectivas referentes ao modo mediante o qual a lei surge para a realidade jurídica. Neste quadro, dois termos são utilizados para caracterizar a produção do direito: *procedimento e processo*.

Ao discutir a distinção entre ambas noções, PREDIERI assinala a noção aberta de processo (além da ordem normativa) em termos semânticos de linguagem prescritiva e descritiva. Por seu caráter "existencial" ou historiográfico (e arquetípica posto que regula o poder) é largamente utilizada pelos estudiosos de ciência política, sociologia e direito indicando "um fenômeno dinâmico da realidade social (sucessão de atos, fatos, coligados mas decomponíveis de uma investigação, não dispostos numa seqüência regulada pelo ordenamento)<sup>304</sup>.

Já procedimento é concebido como "sucessão pré-ordenada e causal de atos de sujeitos ou de ofício, em cuja seqüência é predisposta por atos normativos, com o escopo de exercitar um poder atribuído, obtendo a formação ou decisão de um ato final" (assinalando ainda o caráter convencional e arbitrário entre as duas palavras que poderiam designar o significado de uma e de outra)<sup>305</sup>..

O procedimento legislativo é uma seqüência de atos determinada pelas normas sobre a produção, predispostas a partir do momento em que a iniciativa é exercitada no parlamento visando a eventual formação de um ato legislativo<sup>306</sup>. Em razão do caráter dinâmico do processo fenômeno dinâmico da realidade social, o procedimento que o regula é concebido como um fato inserido no

<sup>303</sup> Suas acepções encontram-se no cap. III.

<sup>304</sup> Alberto Predieri. *Aspetti del processo legislativo in Italia*. Studi in onore a C. Esposito, 1970, p. 2457-2466.

<sup>305</sup> Predieri, *ibidem*, p. 2458.

<sup>306</sup> Predieri, *ibidem*

"sistema de produção da lei" (sistema parlamentar cujo ambiente é o sistema social de um todo país)<sup>307</sup>.

A locução (pré-legislativo) evoca a formação da lei também sob a perspectiva de sua iniciativa legislativa) que se desenvolve previamente fora do parlamento, na sociedade civil, aonde "as leis são algumas das fontes de determinação normativa ou vinculantes de comportamentos e de valores: neste contexto, o sistema social que engloba o legislativo e o "pré-legislativo". É sob esta perspectiva que PREDIERI correlaciona a dicotomia estrutura-organização com processo-procedimento a partir da qual insere o procedimento como parte do "sistema de processo legislativo", assim como os procedimentos "pré-legislativos" que "condicionam, evidenciam e canalizam o fluir daquele processo"<sup>308</sup>; o processo legislativo atua no processo de equilíbrio, de mediação de conflitos próprios, de mediação de conflitos própria do estado pluralista<sup>309</sup>.

É inegável que os processos de produção do direito, notadamente da lei, movimentem valores, conflitos de interesses, fora e dentro do parlamento. O enfoque de PREDIERI acentua a complexidade do processo legislativo concebido como interação entre sociedade e aparato estatal condicionado pelo procedimento.

Contudo, em função da difusão dos modelos processuais e da constitucionalização do próprio processo (estrutura e organização do poder judiciário, garantias processuais dos jurisdicionados, garantias do poder judiciário e dos juízes) aquele obteve nos últimos anos *plus* na sua valência cuja conseqüência

---

<sup>307</sup> Predieri, i *ibidem* p. 2459-2465.

<sup>308</sup> Predieri, *ibidem* p. 2465-2467.

<sup>309</sup> Predieri, *ibidem*, p. 2465.

foi o realce dado à concepção do "*due process of law*" sujeito à participação e controle:

"São garantias de que o Estado não invadirá o domínio dos direitos individuais e coletivos, se não for chamado a protegê-los, de que o Estado não instituirá juízos pós-constituídos, de que a privação dos bens da vida que o direito assegura **não se dará sem a participação e o controle dos destinatários do provimento em sua própria formação**, de que não se dará sem a devida explicação aos jurisdicionados sobre os fundamentos de uma decisão que interfere em seus direitos e nas liberdades pelo Direito asseguradas"<sup>310</sup>. (grifo nosso)

A tendência à organização, mesmo rudimentar, de formas de justiça ocorre fora do ordenamento estatal (partidos, sindicatos, associações, sociedades, ordens profissionais, grupos transnacionais) através da utilização de "esquemas processuais"<sup>311</sup>. Tais esquemas, para FAZZALARI, revelam o fenômeno da difusão que obviamente ocorre dentro do próprio ordenamento estatal, atinge e se infunde em todas as funções do estado, bem como nos ordenamentos supranacionais<sup>312</sup>, e de outros países que exigem da doutrina o aprofundamento e aperfeiçoamento de "modelos processuais", tais como: participação dos interessados no contraditório, no *iter de formação de um ato*, enucleando princípios *oferecendo-os a quem faz as leis e a quem deve aplicá-las*<sup>313</sup> (grifos nossos).

Nesta passagem singular que evoca não só a participação<sup>314</sup> na produção de lei, mas também ao fenômeno da difusão das fontes do direito

<sup>310</sup> O Prof. Aroldo Plínio Gonçalves chama a atenção para Renzo Provinciali que há mais de três décadas ressaltou a importância da acolhida constitucional da garantia da norma processual (*Norme di Diritto Processuali nella Costituzione*. Milano: Dott. A. Giuffrè Editore, 1959. op. cit., p. 183-184.

<sup>311</sup> Elio Fazzalari, *Istituzioni di diritto processuali*. 8.ed. Padova: CEDAM, 1996. p. 12-13.

<sup>312</sup> Conforme o cap. II no item sobre a difusão e pluralismo (fontes do direito).

<sup>313</sup> Fazzalari, *ibidem*, p. 15.

<sup>314</sup> Sobre a participação no processo e de sua relação com a administração da justiça: Vittorio Denti, *Giustizia e Partecipazione nella tutela dei nuovi diritti*; pp 11 a 23 e Alessandro Pizzorusso, *Partecipazione Popolare e Funzione Giurisdizionale, Partecipação e Processo*, coord. Ada Pellegrini Grinover, Candido Rangel Dinamarco, Kazuo Watanabe, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 1988

decorrentes do pluralismo típico das sociedades de nossos dias, traz em primeiro plano o valor e potencial democrático ínsito à disciplina processual.

#### 5.4. Processo legislativo e contraditório na legislação popular

O título deste capítulo indica o sentido de produção do direito apto a concretizar as garantias do referendo, plebiscito e iniciativa popular cujo caráter distintivo reside no "contraditório".

A perspectiva etmológica dos termos procedimento e processo é suscitada por GONÇALVES com vistas a uma melhor enucleação do traço distintivo entre ambos na sua concepção mais refinada<sup>315</sup>.

GONÇALVES inicia sua exposição evocando dois sentidos etmológicos do procedimento: o seu sentido próprio extraído de Tito Lívio de verbo transitivo direto ("isto procede de"). A doutrina se vale do primeiro sentido para dele derivar o termo "processo". Entretanto *processus* participio passado de *proceder* (*processa, processum*) é substantivo, desse modo é do verbo *procedo* (*procedis, procedere, processi, processum*) que advêm dois sentidos próprios e alguns figurados:

- 1) Processo como avançar, alongar-se (Cesar, *De Bello Gallico*) Cícero, *Tusculanae*.
- 2) Processo como prolongar, continuar (Tito Lívio)

<sup>315</sup> Aroldo Plínio Gonçalves, *Técnica processual e teoria do processo*, p. 62-64.



Da mesma raiz etnológica provém o verbo *progigno* (-is, -ere, -genuti, genitum), cujo sentido próprio é de prolongar a raça engendrando, gerar (Cícero, *De Divinatione*). O adjetivo *pognatus* (-a, um) empregado por Horácio (sátiras): "saído de", "descendente de"<sup>316</sup>. A utilidade destas noções etnológicas suscita sob o ponto de vista externo, a primeira noção (*procedere*), sugere uma sucessão de atos regulada sob o prisma de certa passividade, algo que simplesmente acontece".

Diferentemente ocorre com a noção de processo que evoca *um labor, um fazer, com vistas* a um objetivo, numa posição mais ativa de quem nele participa, e que se verifica na sua dimensão externa e interna, posto que o mundo da vida é portado ao processo por via da argumentação dos interessados.

Duas tendências teóricas se apresentam para conceituar processo e procedimento, ambas com um ponto em comum: a distinção entre processo e procedimento fundada na negação de que o primeiro estaria contido no segundo, como propugnava a doutrina processual do século passado<sup>317</sup>.

O critério teleológico emerge como contributo da doutrina que colocou no primeiro plano da distinção entre o procedimento e processo a questão da "finalidade". Nesta chave teórica o procedimento é concebido como técnica ou ordenação da técnica e o processo como finalidade adstrita ao exercício do poder<sup>318</sup>. Contudo, o sentido teleológico também atinge o procedimento na medida em que a

<sup>316</sup> Gonçalves, *ibidem*, p. 61-62.

<sup>317</sup> Gonçalves, *ibidem*, p. 62-64.

<sup>318</sup> Prof. Aroldo Plínio Gonçalves faz um inventário que noticia a predominância desta concepção (1992) na doutrina pátria, salientando, contudo que parte da doutrina pátria "mais jovem e brilhante" (Antônio Carlos de Araújo Cintra, Ada Pellegrini Grinover e Cândido Rangel Dinamarco) desenvolveu o conceito de procedimento como "meio extrínseco" de desenvolvimento do processo, como sua "realidade fenomenológica perceptível". O processo é "instrumento através do qual a jurisdição opera (instrumento para a posição do poder)".

ordenação que expressa atende à uma finalidade<sup>319</sup>. GONÇALVES sustenta que a distinção baseada nos critérios teleológicos provocou uma absorção do procedimento pelo processo além de um novo equívoco posto que esta concepção funda-se no arcabouço conceitual do século XIX, baseado por sua vez no conceito de relação jurídica "imprópria para explicar as posições que assumem os sujeitos envolvidos no processo".

É daí que emerge a contribuição do critério lógico proposto por FAZZALARI que ao invés de investigar os critérios de distinção entre processo e procedimento fundado por esses elementos finalísticos<sup>320</sup> concentra-se na sua enucleação dentro da disciplina do processo e procedimento operada pelo sistema jurídico.

FAZZALARI percorre um percurso para "enuclear" os conceitos de procedimento e processo, no qual evidencia como fundamentos-chave da sua distinção: as noções de estrutura da norma<sup>321</sup>, conexão entre normas<sup>322</sup>,

---

<sup>319</sup> Gonçalves, *ibidem*, p. 66.

<sup>320</sup> Gonçalves, *ibidem* p. 66-68.

<sup>321</sup> A estrutura da norma evidencia a teoria das formas jurídicas necessárias à compreensão do processo como uma de suas formas. Neste sentido, a norma é cânone de conduta assim articulada: 1. descrição do comportamento (ou ato desejado) que indica seus elementos e requisitos (fundamento da faculdade). 2. Coligação do ato às qualificações de "lícito" ou "devido" (fundamento do dever). A norma pode indicar também a fattispécie (pressuposto da valoração jurídica) que pode ser um ato ou fato. O modelo de comportamento proscrito nas normas emerge a posição do sujeito em relação à norma: 1. posição (jurídica) subjetiva de faculdade ou poder/licitude; 2. posição (jurídica) subjetiva devida/dever. As posições (jurídicas) subjetivas podem ser abstratas (enucleação de normas sem referimento a um sujeito) ou concretas (enucleação de normas com referência a um dado sujeito). O direito subjetivo é uma "posição jurídico subjetiva de segundo grau": 1. posição de proeminência sobre o objeto de uma faculdade ou poder ("direito subjetivo" ou "direito potestativo"); 2. posição de proeminência sobre o objeto da prestação ("direito de crédito"); 3. posição de proeminência sobre o objeto do dever de vários sujeitos ("direito subjetivo relativo"). Este esquema, ainda, segundo Fazzalari se equipara à construção pandetística da relação jurídica, *ibidem*, p. 46-53.

<sup>322</sup> A norma (ainda como "estrutura") seja como a qualificação de atos, como as posições jurídicas dela abstraídas acha-se em conexão com outras normas, atos e posições jurídicas. As conexões formam "agregados" de normas (que formam um esquema de valoração de faculdades-e deveres). São exemplos de "agregados": direitos reais e direitos absolutos, obrigações solidárias, indivisíveis e divisíveis (sendo a obrigação um esquema peculiar de agregação de normas, "um dever de conteúdo patrimonial, correlato ao título de

combinações de normas<sup>323</sup>, e seqüências de normas (esta tipo de conexão entre normas típicas do procedimento e do processo).

O processo e procedimentos são esquemas estruturados como seqüências de normas<sup>324</sup>, tipos de conexões entre normas constituídas no plano abstrato que valoram uma ou mais condutas como lícitas ou devidas cujo pressuposto de incidência depende do cumprimento de uma atividade regulada por outra norma série e assim por diante até a norma reguladora.

Entretanto, o traço distintivo entre o procedimento e processo é a participação dos destinatários dos efeitos do ato final na sua fase preparatória com a garantia do contraditório entre os interessados em simétrica paridade<sup>325</sup>.

A difusão dos modelos processuais dentro do ordenamento jurídico, alcançando diversas áreas do direito, revela que sua concepção estrutural, é um arquétipo, um esquema de teoria geral do processo<sup>326</sup>. Como tal, seus conceitos se expandem no quadro das funções estatais que organizam o poder, *in casu*, a função legislativa.

---

crédito". São também exemplos de vastos agregados de normas afetadas um dado e mesmo papel: status, instituição e patrimônio. Fazzallari, op. cit., p. 54-58.

<sup>323</sup> Fazzallari, op. cit., p. 59-60. As "combinações" de normas são tipos de conexões de normas, atos e posições subjetivas que ao invés de se agregar, se entrelaçam. O principal esquema desta categoria é o contrato (as combinações se referem a sujeitos diversos); ato complexo (normas que conferem poder ou dever a cada um dos sujeitos para de forma colegiada exprimirem uma "volição coletiva"); ato composto (norma ou mais normas se ligam uma a outra de modo serviente à atividade regulada pela primeira).

<sup>324</sup> Fazzallari, *ibidem*. p. 60-61. As seqüências de normas são também os esquemas típicos dos "atos e seus efeitos".

<sup>325</sup> Fazzallari, *ibidem* 61, p. 82-83.

<sup>326</sup> Fazzallari, *ibidem* p. 75-76.

## 5.5. A difusão de esquemas processuais nos regulamentos parlamentares

O Direito Parlamentar<sup>327</sup> compreendido como o direito referente às assembleias políticas deliberantes possui dois sentidos em função do seu âmbito de incidência e do tipo de suas normas. Desse modo, encontra sua fonte escrita na Constituição (direito constitucional) quando disciplina a organização, composição, os poderes e o funcionamento do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e das Câmaras Municipais no direito político.

Além da Constituição, integra o conjunto de fontes do Direito Parlamentar, as normas que atuam na organização das casas legislativas, seus regulamentos, os tipos de normas, aplicáveis às casas legislativas congregam as normas escritas (constituição, leis e regulamentos parlamentares), bem como as normas consuetudinárias que orientam o comportamento individual ou coletivo dos membros das casas legislativas no exercício das suas funções.

A doutrina<sup>328</sup> francesa tem indagado sobre o papel da jurisprudência constitucional no quadro das fontes do Direito Parlamentar sustentando que ao contrário do papel exercido pelo Conselho de Estado no Direito Administrativo, a Corte Constitucional não cria direito.

Contudo, devemos estar atentos ao valor criativo da jurisprudência constitucional subsequente à declaração de inconstitucionalidade.

Evidencia-se assim uma tensão entre a autonomia parlamentar e o controle jurisdicional dos atos legislativos.

<sup>327</sup> Pierre Avril e Jean Gicquel, *Droit parlementaire*, Editions Montchrestien, EJA, Paris, 1996, p. 4-7.

<sup>328</sup> *Ibidem d.*, p. 3-4.

A construção de um sistema de controle sobre o arbítrio e os erros contidos nas leis emanadas do parlamento sob uma perspectiva político-jurídica revelam a dificuldade em construir uma garantia contra a garantia parlamentar, vale dizer *Quis custodiet custodes?*<sup>329</sup>.

O regulamento parlamentar é um complexo de regras escritas de direito parlamentar cuja fonte reside na autonomia normativa do Senado e da Câmara dos Deputados<sup>330</sup> e no caso brasileiro das Câmaras Municipais.

Dentre as atribuições das casas legislativas está a disciplina do processo legislativo. Este obedece aos comandos especificados no sistema normativo constitucional, bem como às normas legislativas<sup>331</sup>.

Desse modo, a disciplina do procedimento legislativo densificado pelos regulamentos parlamentares (regimentos internos), *in casu*, a iniciativa popular, o referendo e o plebiscito.

Como foi evidenciado no capítulo 4, o modelo de sistema representativo participativo (e os princípios que lhe conformam) irradia-se sobre todo o sistema normativo incluindo as normas de atuação do procedimento legislativo oriundo do exercício direto da soberania. A disciplina constitucional que atribui ao Senado e Câmara e Congresso Nacional competência de elaborar seus próprios regimentos, sem determinar-lhes o conteúdo (art. 61, III e art. 52, XII).

O regimento expressa a "autonomia normativa"<sup>332</sup> da Câmara, do Senado e das câmaras municipais cujo limite se encontra adstrito ao exercício de suas funções precípua.

<sup>329</sup> Manzella, *ibidem*, p. 40.

<sup>330</sup> Manzella, *Il Parlamento*, Bologna, Il Mulino, p. 23.

<sup>331</sup> A Constituição, no parágrafo único do art. 59 (processo legislativo) dispôs caber à lei complementar a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis. Em 26.02.98, veio à lume a lei complementar n.º 95.

Diante desse quadro a questão emergente é a seguinte: a disciplina da iniciativa popular, referendo a plebiscito é manifestação exclusiva da autonomia normativa das casas legislativas?

### 5.5.1. Participação popular nos regulamentos parlamentares da Itália

Em 1988, o Regulamento do Senado Italiano sofreu modificações que acrescentaram ou alteraram a redação original proposta até então.

Dentre as modificações introduzidas interessa-nos a efetuado pelo art. 74<sup>333</sup>. Em que pesem as críticas efetuadas pela bancada minoritária sobre o conteúdo antidemocrático das modificações<sup>334</sup>. O Regulamento do Senado Italiano avançou no conteúdo de suas disposições acerca do procedimento da participação na legislação incluindo os cidadãos na produção da lei.

O Senado Italiano<sup>335</sup> é composto por 315 senadores eleitos por regiões (cada uma com o mínimo de sete). Além dos senadores eleitos, integram o Senado os ex-presidentes da República e cinco cidadãos que se notabilizaram no campo social, científico, artístico e literário. Somente podem eleger senadores os eleitores que tenham mais de 25 anos.

---

<sup>332</sup> Cf Avril e Manzella *ibidem*

<sup>333</sup> Artigo modificado pelo Senado nos dias 22 e 30 de novembro de 1988.

<sup>334</sup> Conforme verifica-se pela leitura da publicação dos trabalhos parlamentares ("Resoconto Sommario), 189.º, 190.º, 194.º, os dois primeiros do dia 22 de novembro de 1988, na sessão "Seduta Pomeridiana") e o último do dia 30 de novembro.

<sup>335</sup> O Senado da República é regulado pela Constituição Italiana do art. 57 ao 60.

A Câmara dos Deputados<sup>336</sup> é composta por 630 deputados eleitos por eleitores que tenham 25 anos de idade no dia da eleição.

A distribuição do número de deputados por cada circunscrição eleitoral é feita dividindo-se o número de habitantes da República (números do último censo) pelos 630 cadeiras, determinados pela proporção da população em cada circunscrição (considerando os quocientes internos e os restos mais altos).

O território italiano é dividido em 32 circunscrições que com base no sistema eleitoral acima descrito determina o número de votos que cada partido deve obter em cada circunscrição de modo a obter uma cadeira no parlamento. Caso tenha conseguido também pelo menos 300 mil votos no território nacional, o partido poderá obter outros deputados<sup>337</sup>. Exemplificando, o colégio eleitoral da circunscrição de Roma-Viterbo-Latina-Frosinone possui mais de quatro milhões e oitocentos mil eleitores cabendo-lhe neste número, 54 deputados, já a circunscrição de Campobasso-Isernia e de Trieste, possui três deputados em função do número de aproximadamente 300 mil eleitores<sup>338</sup>.

O direito de petição, a iniciativa popular e o referendo são regulados pela Lei n.352 de 25 de maio de 1970, modificada pelas leis de n. 199 de 22 de maio de 1978 e n. 332 de 7 de agosto de 1987. Em 53 artigos acham-se regulados o procedimento de realização de todos os tipos de referendo (prévio/posterior à lei, abrogativo, matéria constitucional ou infraconstitucional), elaboração de seus quesitos, bem como da iniciativa popular, definição de competências da justiça eleitoral, da

<sup>336</sup> Art. 56 da Constituição Italiana.

<sup>337</sup> Manzella, Andrea. *Il Parlamento*, Il Mulino, Bologna, 1991, p. 64-65.

<sup>338</sup> Manzella, op. cit., p. 65

Corte Constitucional. O mesmo não se pode dizer da Lei 9709/98, conforme foi evidenciado no cap. 4 que pretendeu realizar a "proeza" em 14 artigos!

O sistema eleitoral italiano é marcado por um forte monopólio da organização eleitoral por parte dos partidos que elaboram as listas que designam os candidatos a cada cadeira existente na circunscrição, o que impede a exclusão (já que os partidos para possuírem um status mais ativo devem conquistar pelo menos uma cadeira na Câmara e outra no Senado) de correntes partidárias e personalidades políticas de relevo. O desenho do pluralismo de partidos da Itália é praticado pelo "voto de preferência" que permite ao cidadão determinar a sua escolha pessoal ordenando os seus candidatos preferidos possibilitando o exercício da representação da nação suavizando a rigidez do "mandato imperativo do partido"<sup>339</sup>.

Dentre as modificações efetuadas no Regulamento do Senado interessa-nos as introduzidas pelo art. 74 (Projetos de lei de iniciativa popular e de iniciativa dos Conselhos Regionais):

1. Quando o projeto de lei de iniciativa popular é apresentado ao Senado, o Presidente, antes de anunciá-los à Assembléia, realiza o controle a soma das assinaturas dos eleitores proponentes, com o fim de verificar a regularidade da proposta.
2. Para os projetos de lei de iniciativa de lei apresentados na legislatura anterior não é necessária a reapresentação. Essa, no início da nova legislatura, são novamente designados às comissões e seguem o procedimento normal, salvo a aplicabilidade nos primeiros sete meses, das disposições do artigo 81<sup>340</sup>.

<sup>339</sup> Manzella, *ibidem*, p. 62-64.

<sup>340</sup> Art. 81 do Regimento do Senado Italiano: Projetos de lei já aprovados ou examinados na legislatura anterior. 1 - Para os projetos de lei apresentados nos seis meses do início da legislatura que reproduzam o idêntico texto de projetos de lei aprovados somente pelo Senado na legislatura precedente, o governo ou 20 senadores poderão solicitar, no prazo de um mês da apresentação que seja declarada a exigência e adotada o procedimento abreviado tratados nos incisos seguintes. 2 - A assembléia delibera sobre demandas individuais, sem discussão (por contagem de votos manual); "per alzata di mano" à assembléia, nomear os relatores para a assembléia (representantes da maioria e minoria), bem como o "comitê dos nove" (Câmara dos Deputados), Comitê dos Sete (Senado) para garantir a participação da minoria, avaliar a qualidade e a eficácia das disposições do texto a ser apresentado. 3. No momento em que o Senado delibera urgência e a adoção do procedimento abreviado, se o desenho de lei é designado em "sede referente", a comissão é



3. Nas comissões competentes devem iniciar o exame dos projetos de lei de iniciativa popular a atos designados até um mês do deferimento. É consentida a audição de um representante dos proponentes designados de ter os 10 primeiros que assinaram o projeto de lei.
4. Os prazos previstos no inciso 3 se aplicam também a projetos de lei apresentados pelos Conselhos Regionais conforme o art. 121 da Constituição<sup>341</sup>. É consentida a audição de um representante do Conselho Regional a Proponente.

O Regulamento da Câmara dos Deputados Italiana não contém nenhuma norma que garanta a participação do cidadão no processo legislativo fruto do exercício da. Iniciativa popular, apenas faz menção a este tipo de iniciativa em relação à sua inclusão no calendário de atividades por deliberação do presidente (art. 24, 4), caso tenha sido aprovado nas comissões projeto de lei de iniciativa popular só entrará em regime de urgência mediante pedido do governo ou presidente de grupo (art. 107.4). Esta constatação causa espécie na medida em que a Câmara dos Deputados representa a nação.

Para Predieri<sup>342</sup> a evolução do contraditório do cidadão no parlamento (na qualidade de arquétipo processual em sede de direito constitucional) encontra sua origem remota no direito de petição da constituição inglesa. De sua especialização (direito de petição) originaram-se a iniciativa parlamentar, a ação judicial, iniciativa legislativa popular subdivisa em pessoal ou pluripessoal.

---

autorizada a fazer a referência oral e o mesmo projeto de lei é inscrito no calendário ou no esquema dos trabalhos imediatamente sucessivos àquele em curso para deliberação por parte da Assembléia com discussão limitada. Somente às intervenções do relator, do representante do governo e dos proponentes dos emendamentos, salvo as declarações de voto daqueles a que se referem o inciso 2 do artigo 109. 4. Se o projeto de lei é designado para a sede deliberativa, a comissão deve colocá-lo na ordem do dia até o 15.º dia da aprovação do pedido. 5. As comissões permanentes às quais tenham deferido o projeto de lei em sede referente que reproduzam o texto idêntico de projetos de lei cujo exame tenha findado nas mesmas comissões da legislatura anterior podem, nos primeiros sete meses do início da nova legislatura, deliberar, prévio exame sumário, de adotar sem ulterior discussão os relatórios apresentados.

<sup>341</sup> Art. 121 foi objeto de revisão constitucional em 1999.

<sup>342</sup> Predieri, *Contraditório e testimonianza...*, p. 80-105.

### 5.5.2. Concretização de direitos fundamentais e atos *interna corporis*

O desenvolvimento constitucional da participação como meio de pressão política e obviamente também como mecanismo de correção/controlado das decisões políticas tomadas pelo parlamento demonstram que o contraditório acha-se na raiz dos processos políticos que tutelam a produção da lei.

Por isso, é essencial à distinção entre o respeito à autonomia do parlamento consubstanciada na teoria dos atos *interna corporis* e a máxima efetividade dos direitos fundamentais (cap. II) que devem ser concretizados neste sentido.

A teoria dos atos *interna corporis*<sup>343</sup> elaborada em 1863 (Gneist) teve como escopo subtrair o parlamento e as leis como seus atos do controle jurisdicional. Inicialmente, a questão, objeto de grande investigação jurídica concentrou-se na pesquisa sobre os "vícios da externos da lei" mantendo a salvo o procedimento e o ato (lei) do controle jurisdicional. Num segundo momento, a questão deslocou-se para a invalidade da lei por falta de elementos intrínsecos e formais "ou sobre a carência de pressupostos imediatos e diretos relativos a um dado ato legislativo.

MANZELLA chama a atenção para a superação do problema com o advento da Constituição de 1948 que autorizou o controle da corte constitucional sobre leis cujo conteúdo viola a constituição, que são declarados *ilegítimas* e perdem a eficácia<sup>344</sup>.

<sup>343</sup> Manzella, *ibidem*, p. 40-42.

<sup>344</sup> *ibidem* p. 41.

A discussão desenvolvida na doutrina italiana (antes da sentença n.º 1150 de 1988<sup>345</sup> assinalou não só a discussão do controle jurisdicional sobre o conteúdo da lei em contraste com a constituição, mas também sobre as normas do próprio processo legislativo, em face da sua regulamentação ser de um lado constitucional e de outro operada através dos próprios regulamentos parlamentares. Contudo, a sentença n.º 9 de 1959 afirmou que somente as violações de normas de procedimento com conteúdo constitucionalmente vinculado provocam invalidade da lei. Esta decisão considerada histórica sofreu críticas da doutrina<sup>346</sup> que reconheceu avanços mas pleiteava um rompimento com a teoria dos atos *interna corporis*.

A sentença de 1150 de 1988 enucleou dois critérios basilares ao controle constitucional sobre atos (regulamentos) parlamentares:

- a) violação direta de normas constitucionais pela atividade "interpretativa" das casas legislativas;
- b) excesso ou desvio de poder legislativo em relação aos "valores" da constituição<sup>347</sup>.

No Brasil, o Supremo Tribunal Federal no mandato de segurança 20.509-1/DF<sup>348</sup> discutiu matéria relativa a "ato *interna corporis*" no qual firmou entendimento ao sentido de considerar impassíveis de controle jurisdicional aquelas que "saem ser as de interpretação dos regimentos internos das casas legislativas". O entendimento de que o controle dos *interna corporis* não é possível via mandado

<sup>345</sup> Sentença 15 de dezembro de 1988, n. 1150 - Pres. SAJA - Rel. MENGONI - com a seguinte ementa: *Conflitto di atribuzione tra potere dello stato - corte d'appello di Roma avverso Senato della Repubblica - Immunità Parlamentari - Insindacabilità per de opinioni e i voti dati nell'esercizio delle funzioni - ammissibilità del controllo, in sede di conflitto, del corretto esercizio del potere parlamentare.*

<sup>346</sup> Barile classificou a sentença como insatisfatória para colocar um ponto final no controle jurisdicional dos atos "interna corporis", cf. Manzella, *passim*.

<sup>347</sup> Manzella, *ibidem*, p. 4.

de segurança, contudo assinalou uma outra possibilidade ao admitir a hipótese de "excesso de poder legislativo".

Se os procedimentos internos ao exaurirem o campo de suas competências se "**extravasam para afetar direitos subjetivos**"<sup>349</sup> (grifos nossos).

A jurisprudência do STF<sup>350</sup> cotejada no MS 7662-RS (96/0059484-8) e datada de 1997, admite a possibilidade de revisão judicial dos atos interna corporis fundada, basicamente, em dois critérios:

1. Ofensa a direito público subjetivo através de processo legislativo.
2. Os atos produzidos pelo exercício da função legislativa podem sofrer controle jurisdicional para averiguar sua conformidade com a constituição, leis ou regimentos.

---

<sup>348</sup> Supremo Tribunal Federal - Serviço de Jurisprudência - Publ. D.J. 14.11.85 - Elementário n.º 1.400-1.

<sup>349</sup> Conforme voto do Ministro Ottávio Gallotti (acompanhado por unanimidade no plenário) ainda cita o entendimento do STF até então em sede de *atos interna corporis*. Para tal mencionar os mandados de segurança: MS 20.247 (RTJ 102/27). Rel. Ministro Moreira Alves, MS 20464 (RTJ 1112/598, Rel. Ministro Soares Muñoz e MS - 20.471 (RTJ 112/1023, Rel. Min. Francisco Rezek) e do MS 20522 cujo despacho do Ministro Rafael Mayer foi reproduzido como motivação do referido voto.

<sup>350</sup> Recurso em mandado de segurança n.º 7662-RS (96/0059484-8). Relator o Ex.<sup>mo</sup> Sr. Ministro José Delgado. Recorrente: Sindicato dos Servidores da Caixa Econômica Estadual do Rio Grande do Sul - SINDICAIXA. Recorrido: Estado do Rio Grande do Sul. T. Origem: Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Impdo: Presidente da Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. Advogados: Drs. Jorge Santos Buchabqui e outros. Drs. Márcia Bellini Freitas e outros. "Ementa: Constitucional. Administrativo. Mandado de Segurança. Atos interna corporis das assembleias legislativas. 1. As fases de tramitação dos projetos legislativos (Emenda Constitucional) consideradas como atos "interna corporis" praticados pelo Poder Legislativo, insuscetíveis, em tese, de controle pelo Poder Judiciário. 2. Em regra, tais atos não ferem direito líquido e certo dos cidadãos, nem de órgão de classe. 3. Mandado de Segurança denegado. Recurso improvido. ACÓRDÃO. Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ex.<sup>mos</sup> Srs. Ministros Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça, , por unanimidade, negar provimento ao recurso. Participaram do julgamento os Ex.<sup>mos</sup> Srs. Ministros José de Jesus Filho e Milton Luiz Pereira. Ausentes, justificadamente, os Ex.<sup>mos</sup> Srs. Ministros Demócrito Reinaldo e Humberto Gomes de Barros. Brasília, 26 de junho de 1997. Ministro Milton Luiz Pereira, Presidente. Ministro José Delgado, Relator".

### 5.5.3. A garantia do exercício direto da soberania no parlamento: as normas fundamentais

A autonomia do parlamento é assegurada pela constituição, mas o conteúdo da sua atividade, que *in casu*, a lei e o seu processo de formação também acham-se sujeitos à constituição: a soberania popular exercida via representantes ou de forma direta. O poder constituinte equiparou, pôs em "simétrica paridade" o exercício do poder impondo um sentido às Leis 9.709/98 e os regulamentos parlamentares.

E é nesta seara que a questão visceral em sede de garantia da efetividade emerge.

Quais são as normas fundamentais que deveriam ter sido explicitadas pela Lei 9.709 de 18 de novembro de 1998 e aos regimentos do Senado, Câmara dos Deputados e Congresso Nacional para concretizar o referendo, plebiscito e iniciativa popular que regulamentou o exercício direto da soberania popular por força do comando constitucional contido no art. 14.

Coube ao Regimento da Câmara dos Deputados (art. 14 da Lei 9.709/98) disciplinar o processo legislativo da iniciativa popular. A constituição da Comissão Permanente de Legislação Participativa é um avanço significativo para o estreitamento entre as relações entre legislativo e o povo, contudo a disciplina de sua maior garantia ficou aquém da satisfação do direito fundamental de participação popular na legislação.

Do artigo 252 ao artigo 258 do Regimento da Câmara dos Deputados<sup>351</sup> são reguladas as formas de participação da sociedade civil.

A **iniciativa popular**<sup>352</sup> é regulada pelo art. 252. Não obstante ter disciplinado as condições de seu exercício, tais como listas de assinaturas organizadas por Estado, território e distrito federal ou formulário padronizado pela Mesa da Câmara, bem como normas referentes ao seu recebimento, adotando o princípio da instrumentalidade das formas ao incumbir a Comissão de Constituição e Justiça e redação do controle de preparar devidamente a proposição sendo vedada, portanto, sua rejeição por "vícios de linguagem, lapsos ou imperfeições de técnica legislativa".

Entretanto, a democracia direta "se faz representar" por força de dois incisos do supracitado artigo:

VIII "Nas comissões ou em plenário, transformado em comissão geral poderá usar da palavra para discutir projeto de lei, pelo prazo de 20 minutos, o primeiro signatário, ou quem estiver indicado quando da apresentação do projeto.

X "A mesa designará deputado para exercer em relação ao projeto de lei de iniciativa popular, os poderes ou atribuições conferidos por este regimento ao autor da proposição, devendo a escolha recair sobre quem tenha sido, com sua anuência, previamente indicado com essa finalidade pelo primeiro signatário do projeto." (grifos nossos)

Que o cidadão pudesse contar com o apoio de deputado para orientá-lo na praxis parlamentar não é de per si ruim, o problema é que excluído o direito de manifestar-se nas comissões e no plenário (sem disposição sobre "quando") pelo prazo de 20 minutos, não resta aos cidadãos nenhum direito de

<sup>351</sup> Aprovado pela Resolução n.º 17 de 1989 e alterado pelas Resoluções 1, 3 e 10 de 1991; 22 e 24 de 1992; 25, 37 e 38 de 1993; 57 e 58, de 1994; 1, 77, 78 e 80, de 1995; 5, 8 e 15 de 1996; 33, de 1999; e 11 de 2000.

<sup>352</sup> Projetos de iniciativa popular em tramitação: PL 4146/93 publicado no DCD de 12/10/93 pág. 21815;  
-PL 2710/92 publicado no DCD de 08/04/92 pág. 6355;  
-PL 1517/99 publicado no DCD de 15/09/99 pág. 41595.

exercer o seu contraditório de forma direta e nem há previsão da utilização de ampla participação da sociedade com sugestões sobre o projeto; aos moldes das normas previstas pelo regimento e resolução regulamentadoras da CPLP.

Diante do exposto até então são estas as normas fundamentais à efetividade do exercício direto da soberania:

1.º - Iniciativa popular de propositura para referendo e plebiscito.

2.º - Participação dos cidadãos em todas as fases dos processos legislativos próprios do exercício da participação popular na legislação, ao vivo através dos recursos eletrônicos e telemáticos.

3.º - Ampla publicidade nos órgãos de comunicação de massa (concessionários públicos) dos trabalhos parlamentares nos processos legislativos do plebiscito, referendo e iniciativa popular.

4.º - Abertura de consulta pública obrigatória para os projetos de lei decorrentes da legislação popular, disponibilizando-os via internet com ampla publicidade acerca da ocorrência das consultas nos meios de comunicação em massa.

5.º - Aumento das atribuições da Comissão de Legislação Participativa como sede inicial da iniciativa popular, do plebiscito e do referendo.

6.º - Positivção de normas explícitas sobre o referendo ab-rogativo e controle constitucional em regime de urgência sobre os quesitos de consulta tanto do referendo quanto do plebiscito.

7.º - Votação ostensiva para os projetos de lei oriundos de iniciativa popular, decorrentes de plebiscito da votação definitiva de ato legislativo que sofreu veto popular parcial.

8.º - Definição de prazo limite para a votação em plenário dos projetos de lei de iniciativa popular, plebiscito e referendo ab-rogativo..

#### **5.6. Por uma lei de qualidade: considerações sobre controle de realizabilidade das leis no quadro da política de direitos fundamentais**

Conforme foi evidenciado (cap. III) a sistematização do ordenamento legal através de medidas relativas ao texto da lei, bem como ao exame de sua "realizabilidade" apontam uma proficua perspectiva de estudos que envolvem a ciência da legislação e a teoria das fontes, da informática jurídica e *in casu* do Direito Público da Informática tendo em vista a certeza e segurança do direito vigente mas sobretudo condições factíveis ao seu aperfeiçoamento.

A idade tecnológica exige da ciência do direito, cada vez mais um constante indagar, bem como respostas aos novos desafios, interesses a tutelar, aos critérios para solução de potenciais conflitos.

Aliás, o aspecto dinâmico do sistema (da ciência do Direito) é evidenciado em razão da sua estrutura de historicidade. Como também assinala CANARIS<sup>353</sup>, hoje os novos princípios, diversos daqueles existentes já há poucas décadas "podem ter validade e ser constitutivos":

"Não é discutível e resulta como evidente, que o direito positivo, mesmo quando consista numa ordem jurídica assente na idéia de codificação, é, notoriamente, susceptível de aperfeiçoamento em vários campos".

O estudo dos processos de produção da lei (ciência da legislação) avançou nos últimos anos no sentido de evidenciar a importância de um ordenamento jurídico coordenado cujas leis tenham não só com um mínimo de

<sup>353</sup> Canaris, *ibidem*, p. 107.



eficácia social, mas que otimizem esta eficácia posto que seu conteúdo realiza direitos fundamentais e permite sua tutela jurisdicional.

Neste quadro, a função legislativa, ganha uma especial relevância na tarefa de produzir leis eficientes, sobre as quais não incidam controles de constitucionalidade mas também que tenham condições de refletir as conquistas sociais, a interpretação do direito consolidada pelos tribunais e aumentam o leque de proteção das liberdades (muitas sequer compreendidas por boa parte do povo) mas que são evidenciadas pela ciência do direito.

É neste contexto que ganham relevo as iniciativas de uma produção eficiente da lei, ao lado de medidas de coordenação e reorganização, consolidação do ordenamento vigente que por sua vez chama a atenção para os regimentos internos das casas legislativas.

A modificação do Regulamento da Câmara dos Deputados na Itália ilustra a tendência ao aprofundamento da ciência da legislação em termos de densificação de normas sobre a matéria.

O supramencionado artigo, por força das modificações introduzidas em setembro de 1997 instituiu o *Comitato per la legislazione*<sup>354</sup>, ou Comitê para a legislação cuja atribuição é exarar pareceres sobre a *qualidade dos textos de projetos de lei*.

Desse modo são realizados exames em relação à sua homogeneidade, clareza, propriedade, além da sua eficácia para a simplificação e re-ordenamento da legislação vigente (art. 16 bis, 4).

<sup>354</sup> Art. 16 - bis. O *comitato* é composto por oito deputados, escolhidos pelo Presidente da Câmara de modo a garantir a representação paritária da maioria e das oposições. O pedido para análise sobre a qualidade dos textos deve ser feito por 1/5 dos componentes das comissões. A estas são dirigidos os pareceres que devem ser preferidos no prazo de oito dias após o pedido (no caso de projetos de lei em regime de urgência, prazo de 3 dias, na conversão de medidas provisórias o prazo é de 5 dias) (art. 73 e art. 96 bis) e cujo exame se faz no *comitato* com a presença do relator do projeto de lei e do representante do governo.

Tais normas, por sua vez, acham-se coordenadas com aquelas dispostas no art. 79, 4 que dispõe sobre a base de conhecimento<sup>355</sup> necessária à verificação da qualidade e eficácia das disposições contidas no texto dos projetos de lei e que revelam o exame de *realizabilidade*:

I - Necessidade da intervenção legislativa em face da possibilidade ou não de obter os mesmos objetivos com outras fontes que não sejam a lei.

II - Conformidade da proposição com a constituição (respeitando as competências das regiões e das autonomias locais) e com as normas da União Europeia.

III - Exame de proporcionalidade entre os objetivos da intervenção e da congruência entre os meios individuados para consegui-los, da adequação dos termos previstos para a atuação das disciplinas os ônus para a administração pública, os cidadãos e as empresas.

IV - Clareza e inequivocidade do significado das definições e das disposições, além da adequada sistematização da matéria em artigos e incisos.

O exame de *realizabilidade* no nosso sistema acha-se positivado<sup>356</sup>, contudo, (vide Anexo) com âmbito restrito ao governo federal. Ademais a qualidade da lei<sup>357</sup> é verificada sob o aspecto formal sem cogitações em termos de sua atuação que não sejam as relativas à conformidade com a Constituição e outras fontes, sem contudo haver um exame racional das implicações jurídicas e sociais da sua entrada no ordenamento jurídico e das conseqüência de sua atuação em termos de ônus, destinatários e impactos frente às outras normas vigentes: que se limitam à técnica legislativa em sentido estrito.

É o que se depreende do tipo de exame efetuado pela Comissão de Constituição e Justiça e Redação (CCJR) disposta no artg. 53, III ( "exame dos aspectos de constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica

<sup>355</sup> Em comunicação intitulada "L'idea di codificazione nella prima attività del comitato per la legislazione" apresentado no Seminário sobre "Codificazione e Revisione costituzionale" ocorrido na Universidade de Camerino, como atividade do Dottorato di ricerca "Metodi e tecniche della formazione e della valutazione delle leggi", Elena Bassoli suscita a questão do acesso às informações, documentos, estudos provenientes de vários ministérios como essencial ao desempenho das atribuições do *comitato*.

<sup>356</sup> Decreto n.º 2.954, de 29 de janeiro de 1999, e Decreto n.º 3.495, de 30 de maio de 2000.

<sup>357</sup> Neste sentido, considerando redação e aspectos ligados à articulação lógica das proposições legislativas, ressaltamos os regimentos das seguintes assembléias estaduais: ALESP, ALEMGO, ALERS, ALERG, ALEPA, ALEGO, CLDF.

legislativa e para pronunciar-se sobre o mérito, quando for o caso"), Art. 118, §4.º e §8.º do Regimento da Câmara dos Deputados, bem como do disposto no art. 101, I do Regimento do Senado Federal ("opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das matérias" que forem submetidas à Comissão de Constituição, justiça e cidadania por determinação do plenário).

HÄBERLE observou com acuidade a estreita relação de vinculação entre os direitos fundamentais e a legislação, bem como de suas conseqüências para o conceito de lei<sup>358</sup>. Neste sentido, sustenta que a vinculação imediata entre o legislador e os direitos fundamentais só alcança uma parte da relação entre legislação e direitos fundamentais. O aspecto menos visível da questão situa-se na "tarefa eminentemente configuradora do legislador"; sua dimensão pragmática estimulante e de iniciativa relativas a direitos fundamentais e funções estatais, os componentes de impulso e os princípios vetoriais que informam a ação do legislador e que fazem de tudo um *processo*. Daí advém a conceituação de seis classes de leis de prestação<sup>359</sup>, modalidades de desenvolvimento dos direitos fundamentais pelo legislador: leis medidas, leis indicativas, leis-planos, leis diretrizes (marcos), leis-diretivas, leis de organização e leis de procedimento.

É neste contexto que aumenta a importância do processo legislativo como procedimento pluralista para a solução democrática de conflitos de direitos fundamentais e das colisões entre funções estatais realizadoras de direitos fundamentais, posto que é o parlamento o responsável pela *política de direitos fundamentais*<sup>360</sup>. A legitimação democrática do parlamento se fundamenta nos

<sup>358</sup> Häberle, *El legislador e os direitos fundamentais*, da Garantia Constitucional e de los Derechos Fundamentales: Alemania, España, Francia, Italia..., p. 99-124.

<sup>359</sup> Häberle, "Leistungsrecht" im sozialen Rechtsstaat, FS Küchenhoff, 1972, p. 453-455.

<sup>360</sup> Häberle, *El Legislador...*, p. 116-117.

direitos fundamentais dos cidadãos, cujo direitos políticos são desenvolvimento do princípio da dignidade humana<sup>361</sup>. Ocorre entre o Parlamento e os direitos fundamentais uma relação de trocas recíprocas que por sua vez revelam um princípio operativo de cooperação, na medida em que a legislação ao desenvolver os direitos fundamentais projeta a imagem que a constituição tem dos mesmos e assim desta sua *cultura* decorre "mensagem cifrada de uma evolução dos direitos fundamentais da qual todos participam"<sup>362</sup>.

A participação popular na legislação como restou evidenciada até o presente capítulo pressupõe de um lado o conhecimento das leis<sup>363</sup> e a sua publicidade (caráter instrumental do referido conhecimento), seja já vigente, bem como no seu processo de produção, ambas perspectivas essenciais à concretização do princípio pluralista.

Se de um lado a participação popular na legislação deve contar com os dois pressupostos conhecimento e publicidade das leis, ela otimiza a própria efetividade das leis porque promove a integração do cidadão também como um agente responsável no processo de desenvolvimento dos direitos fundamentais. Estas são as diretrizes que orientam o trabalho no próximo capítulo.

---

<sup>361</sup> Häberle, El legislador..., p. 118-119.

<sup>362</sup> Häberle *ibidem*, p. 118-119.

<sup>363</sup> No mesmo sentido sob a perspectiva jurisdiccional, Augusto Mario Morello, El conocimiento de los derechos como presupuesto de la participación (El derecho a la información y la realidad Social), *Participação e Processo*, coord. Ada Pellegrini Grinover, Candido Rangel Dinamarco, Kazuo Watanabe, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 1988, p. 166-179.

## 6. CONHECIMENTO DO DIREITO E A DEVIDA PUBLICIDADE DA LEI: ENTRE A PRESUNÇÃO E SUA EFETIVA APROXIMAÇÃO DO CIDADÃO

*"Pendurar as leis tão alto, como fez Denis, o tirano, que nenhum cidadão as pode ler, ou enterrá-las debaixo de um imponente aparato de sábios livros, de coleções de jurisprudência, opiniões de juristas e costumes, ainda por cima em língua estrangeira, de tal modo que o conhecimento do direito em vigor só é acessível àqueles que especialmente se instruem, tudo isso constitui uma única e mesma injustiça."*

(Hegel, *Princípios de Filosofia do Direito*).

*"In claris cessat interpretatio"*

(Provérbio latino)

## 6.1. Razão e prudência: a dialética no conhecimento da lei

*"In claris cessat interpretatio"*

A conhecida máxima romana remete-nos ao movimento dialético em sede de participação popular orientadora da nossa investigação, isto é uma maior qualidade na produção normativa sob a perspectiva instrumental (teoria da legislação) e material.(exercício direto da soberania). Daí os dois enfoques, razão e prudência. De um lado a ordenação racional (e todos os seus componentes) do processo de decisão que culmina no processo legislativo participado; do outro as representações sociais dos interesses e demandas que por sua vez integram o *potencial repertório de normas forjado* na experiência social, bem como pela *condivisão das expectativas normativas não satisfeitas*.

O verbo "conhecer" (do latim *cognoscere*) em língua portuguesa significa *"ter noção, conhecimento, informação, saber"*. Já o termo *"cognição"* (do latim *cognitione*) remete-nos ao processo de construção do "conhecer", já que seu sentido ancilar é de *"aquisição do conhecimento"*.

Para adquirir o conhecimento (daí a concepção da cognição condição relativa ao sujeito ) é necessário ter *"aptidão"* para utilizar a linguagem, acesso às suas manifestações: o primeiro é condição do processo de cognição situados na esfera do *"sujeito cognoscente"*, o segundo dever do Estado em garantir a concretização do direito à informação necessária a uma escolha livre em sede de participação popular na produção da lei.

O conhecimento da lei objeto de nossa investigação tem como referência a pessoa comum, além dos pressupostos à apreensão do seu significado (publicidade da lei) e de como o grau de sua *força vinculante* torna-a uma lei mais

eficiente (porque foi bem elaborada), permitindo numa etapa sucessiva a melhoria do acesso à justiça (com uma lei de melhor qualidade imune às interpretações manipulativas) e a concretização dos direitos fundamentais operada pelas funções estatais.

Neste contexto situam-se fora de nossa indagação, questões atinentes ao conhecimento científico e filosófico que no momento ocupam o papel de *meio* para o desenvolvimento da idéias aqui esboçadas, ao contrário do conhecimento do discurso da lei trazido pelo senso comum<sup>364</sup> através da participação popular e tecnicamente orientado mediante os postulados da ciência da legislação.

#### **6.1.1. Publicidade e igualdade: apreensão do sentido de estado de direito materialmente democrático**

"Publicar" evoca o sentido de tornar público, sob o ponto de vista pragmático significa compartilhar uma informação com outrem. O Ato de publicar trata-se por sua vez expressa em conceito (publicidade) mérito próximo da idéia original de justiça aristotélica (virtude que se realiza na esfera do centro); a publicidade exige uma dimensão heterônoma e dirige-se à "comunidade" seja ela local, regional, nacional ou planetária.

O princípio da publicidade emerge no Estado de Direito materialmente democrático como a gradação de visibilidade da igualdade. Vale dizer, a publicidade permite ao cidadão aferir se as relações entre Estado e

---

<sup>364</sup> Vittorio Villa, *Conoscenza giuridica e concetto di diritto positivo*.

sociedade, Estado e cidadãos se processam num quadro de simetria<sup>365</sup> ou paridade e quando não, se a assimetria ou situação de proeminência é autorizada pela Constituição.

A verificação positiva da igualdade (simetria/paridade) satisfaz a expectativa de que as limitações de liberdade ocorram fundadas na densificação de princípios constitucionais estruturantes orientados para a garantia dos direitos fundamentais. Neste quadro, o cidadão vivência o sentido material do estado de direito democrático, posto que a **expressão** dos atos do Estado acha-se interligado com as normas que permitem á sociedade e aos cidadãos conhecerem o conteúdo da Soberania popular revelado pelo exercício das suas funções (administrativa, judicial, legislativa).

Por outro lado, a verificação de assimetria ou proeminência pode também provocar uma reação por parte da sociedade e aos cidadãos caso a "desigualdade" seja constitucionalmente autorizada. Caso estejamos diante de uma situação jurídica injustificada no caso concreto, o conhecimento da "assimetria", da desigualdade, do desequilíbrio na balança símbolo (ícone) da injustiça colocará a sociedade e os cidadãos em condições de se manifestarem contra o atentado injustificado à liberdade. Este comportamento contrapõe-se à passividade (que expressa resignação, falta de esperança/expectativas frustradas, indiferença) contrário à cidadania emancipada<sup>366</sup>.

<sup>365</sup> A simetria é compreendida no quadro de uma situação jurídica no qual as partes, ouvintes, emissores/receptores/auditório encontram-se em condições de utilizarem os mesmos recursos para se fazer ouvir, persuadir e intervir na ação comunicativa subjacente à produção do direito.

<sup>366</sup> Santos, Boaventura Souza. *Pela mão de Alice - O social e o político na Pós modernidade*, *ibidem* pp 277 - 278. "A nova cidadania tendo se constituir na obrigação política vertical entre os cidadãos e o Estado, como na obrigação política horizontal entre cidadãos. **Com isto, revaloriza-se o princípio da comunidade e, com ele, a Idéia de igualdade sem mesmidade, a idéia de autonomia e a Idéia de solidariedade.** Entre o Estado e o mercado abre-se um campo imerso que o Capitalismo só descobriu na estreita medida em que pode utilizar para o seu benefício não estatal e não mercantil onde é possível criar utilidade social através do trabalho auto-valorizado (**trabalho negativo, do ponto de vista da extração da mais-valia**); uma sociedade providência transfigurada que, sem dispensar o Estado das prestações sociais a que o obriga



A tensão entre ambos princípios reside "no que é relevante para ser conhecido por todos. Diante dos objetivos deste trabalho, não obstante a variedade de indagações decorrentes desta tensão, devemos nos ater à publicidade da lei e identificando as incoerências do modelo de publicidade oficial diante do direito à informação e do dever do estado em "dar publicidade" ou "dar a conhecer".

Na medida em que o Estado funda as suas manifestações de vontade na igual limitação de liberdade para todos ou nas exceções que se acham justificadas pelas desigualdades e tutela de valores cardeais como vida e dignidade da pessoa humana, a concepção da validade é atingida tanto no seu sentido formal no modo da publicidade bem como no seu sentido material: a garantia da concretização dos direitos fundamentais se apresentando como condição da cidadania emancipatória.

A publicidade possui um caráter predominantemente instrumental posto que exige uma parte que a realiza e outra que a quem deva ser dirigida.

A parte a quem cabe operacionalizá-la, instrumentalizá-la, *garanti-la efetivamente* (caso contrário a publicidade permanece no plano da intenção); sua existência importa numa relação *necessária* para com os seus destinatários.

A publicidade não admite um juízo disjuntivo, "alternativas" ou "possibilidades", ela deixa de existir e com isto um requisito de validade formal não é satisfeito.

É neste ponto que emerge a indagação:

Sob quais fundamentos reside a presunção de conhecimento operada via publicação e concretização do princípio publicidade?

---

<sup>a</sup> reivindicação da cidadania social, sabe abrir caminhos próprios de emancipação e não se resigna à tarefa de colmatar as lacunas do Estado e, deste modo, participar, de forma benévola na ocultação da opressão e do excesso de regulação" (grifos nossos).

A fim de orientar a análise ora proposta identificamos os seguintes:

- 1) Foi convencionado que as leis seriam expressas em códigos ou nos jornais oficiais.
- 2) A partir desta convenção o dever do estado de informar sobre a existência das leis está satisfeito.
- 3) Pouco importa se os cidadãos se sentirão motivados ou não a "conhecer as leis" ou se a leitura se mostrará penosa, a publicidade satisfaz a um requisito formal.

A possibilidade do controle da atividade do Estado oferecido pela publicidade conta com o conhecimento (que também se concretiza pela compreensão) da existência de um ordenamento jurídico capaz de garantir no plano da eficácia social a (efetividade das normas) instrumentos de defesa para uma vida digna que obedeça aos princípios da igualdade, liberdade e de suas limitações operadas via constituição densificadas pela constelação de direitos e garantias fundamentais.

As democracias ocidentais têm garantido condições de atuação ao princípio da publicidade seja através de normas que criem deveres e orientam a ação estatal, bem como pela garantia da liberdade de imprensa e do livre fluxo de informações potencializado com o advento da internet.

Obviamente o juízo que norteia a seleção das informações (no quadro da liberdade de imprensa), bem como o fluxo de informações exigem bem mais do que a simples positivação de normas. Uma cultura que habitue aos seus protagonistas à aceder às informações dará às pessoas a consciência histórica de que a caminhada e manutenção da própria civilização se faz com o conhecimento real dos desafios, conquistas existentes na realidade social. O juízo crítico forma-se

através do desenvolvimento educacional ético que coloque em evidência valores como solidariedade social, pleno desenvolvimento das capacidades humanas, todós verificáveis em nossa Lei Fundamental (art. 2.º, art. 3.º, art. 4.º, etc.). Quem não conhece não está apto a transformar a realidade e a se auto determinar; não está apto a se contrapor à desigualdade injustificada.

A consciência do cidadão é parte necessária à expressão da soberania popular que por sua vez concorre para legitimar as atuações do Estado o impedem a exigir políticas públicas que concretizem as regras e princípios constitucionais. Este mesmo cidadão seja na sua dimensão de eleitores contribuinte, consumidor, parte, representante, pai, mãe, filho, filha, trabalhador, empresário e na miríade de papéis que possa assumir quer se fazer presente, opinar, contribuir para a definição de cenários, para a construção de alternativas que densifiquem comandos constitucionais que os efetivam.

A publicidade convive com o outro princípio em sentido oposto: a intimidade. De um lado, a publicidade efetiva justifica a igual limitação de liberdade numa relação serviente (em função da consecução dos fins do estado de direito materialmente democrático) na qual o Estado emprega sua potestade para garantir direitos e promover através das políticas públicas a concretização dos fins da República. A intimidade resguarda a individualidade de cada pessoa que se firma como "igual" exercendo as suas liberdades mesmo diante da expansão e intercruzamento de culturas típicos do mundo no qual as distâncias diminuem ou mesmo desaparecem.

A justificativa acerca da presunção de conhecimento da Lei sob o enfoque da publicidade em relação ao item 1 se fundamenta na então impossibilidade fática em fazer com que cada lei chegasse às mãos de cada

cidadão. Diante disto, foi convencionada a sua materialização num instrumento determinado (diários oficiais) aos quais todos poderiam recorrer. Se existe o instrumento próprio para a publicação oficial, logo o Estado obedece ao seu dever de informar porque "disponibiliza" os meios para tal e assim presume-se o conhecimento da lei à qual ninguém pode escusar-se.

Como percebemos o Estado se dirige ao cidadão exigindo que a lei deva ser obedecida por ele obedecida e cujo descumprimento acarretará o uso do seu aparato de coerção e no entanto presume que a lei é conhecida por todos.

É neste contexto que propomos as seguintes indagações:

1. Será possível delinear o dever do Estado de publicar as leis?
2. Quais os contornos do direito à informação no quadro da densificação do princípio da publicidade?
3. A publicidade é um requisito exclusivo da validade formal?
4. Como otimizar a validade material?

## 6.2. Presunção de conhecimento da lei: razões e paradoxos nas condições de aplicação da lei

A codificação pretendeu, ao lado da racionalização do sistema de fontes, garantir a certeza sobre o direito vigente e a segurança da sua aplicação. Coube ao Estado a criação do aparato para divulgação oficial de suas funções, de modo a registrar de forma sistêmica a existência das suas normas, garantia da idoneidade de seus respectivos conteúdos.

O sistema representativo portou consigo a presunção de que a soberania popular teria seu *locus* por excelência no parlamento, onde cada cidadão, se fazia presente dentre a massa diversificada de interesses e grupos sociais. Ao lado disso, o Estado, por si só, mostrou-se incapaz de atender aos reclames do modelo democrático participativo. Neste particular, podemos salientar alguns aspectos em face da perspectiva em análise:

- a) O princípio da publicidade encontra sérias dificuldades à sua plenitude, diante do fator do desconhecimento das normas vigentes por parte dos cidadãos. Este ocorre em dois níveis, de um lado a baixa qualidade das normas produzidas de onde defluem problemas relativos à sua compreensão, interpretação e eficácia (técnica e social). O outro reverso da moeda, decorre da dificuldade em se aceder a tais informações, e da manutenção de um modelo de publicidade das normas por parte do Estado que não considera devidamente a tecnologia da informação. A questão é mais ampla: implica em todo o repensar do conceito de validade em face do dever do Estado em dar a conhecer as normas à luz do impacto tecnológico.

- b) A perspectiva da possibilidade real de intervenção direta na produção de normas também permite um tipo qualificado de conhecimento e por isso ultrapassa a sua análise da democracia participativa sob o ponto de vista exclusivo da sua renovação.
- c) As relações entre eleitores e representantes<sup>367</sup> se processam num contexto de total independência e ausência de controlos, numa situação jurídica de assimetria que interfere no exercício de um mandato político “responsável”.

Este quadro de incertezas, traz ao debate a problemática da Presunção do conhecimento da lei na medida em que revelá sua existência, garante o seu império dotando-a da carga de legitimidade necessária à submissão da sociedade ao poder institucionalizado: a presunção de que a mesma é conhecida por todos.

Por consequência, ao lado da certeza de vincular a todos sem distinção (incluindo o Estado) e de modo exclusivo sobre todas as demais normas sociais, a lei revela assim o caráter da juridicidade e demonstra que a problemática do conhecimento das normas articula-se em diversos níveis de indagação dentro da teoria geral do direito.

A presunção do conhecimento enquanto justificadora da legitimidade da atividade legislativa assentou-se então sobre duas premissas: a primeira de que o regime representativo, máxima expressão democrática garantia de *per se* a participação da sociedade no processo de formação das leis. A segunda no sentido

<sup>367</sup> Físchella ao tratar da “crise do sistema representativo” em *La Rappresentanza Politica, Collana Arcana Imperii*, vol.4, Giuffrè, Milano, 1983 chama atenção para as críticas em torno do papel da participação na discussão hodierna sobre a teoria da representação. Para tanto dentre outros, relembra Kelsen ao observar que “democracia e parlamentarismo não são idênticos” e de que no “estado moderno a aplicação da democracia direta é praticamente impossível”. Na sua linha de argumentação Físchella agrega as indagações referentes à maioria/minoria; assimetria nas relações representantes/representados; responsabilidade/controle popular /competição.

de que a mera possibilidade dos cidadãos verificarem a existência e o teor de uma norma esgotava por si só o dever de publicidade do Estado.

Historicamente, no primeiro caso, o sistema representativo se sobrepôs ao sistema despota; sua imposição não consagrou (através do modelo representativo com instrumentos de exercício direto da soberania popular) a democracia no seu sentido radical de vivência política e do exercício do compromisso com a coisa pública.

A vontade da maioria excluiu minorias, aqueles considerados incapazes de atuar politicamente, fosse por razões econômicas, sexuais, de formação (como no caso dos analfabetos) sendo que aquela incapacidade determinada pelo legislador baseava-se em critérios que negavam ou diminuía o sentido do princípio da igualdade e que por isso não se justificavam no plano lógico-racional, favorecendo-se dos obstáculos à sua inclusão no processo de produção do direito.

As variáveis políticas, o momento social ou mesmo as limitações de uma cultura, cada vez mais fundada na diferença decorrente do peso do fator econômico, deram os contornos da comunicação entre estado e cidadão (cuja via é a lei) na qual o legislador era o emissor autorizado pelo Estado a falar por toda uma sociedade, sendo que o próprio legislador também se integra a um grupo ( que por sua vez porta interesses), não obstante o seu papel.

O povo esteve impedido de participar enquanto a figura do legislador enigiu-se em símbolo e ferramenta contra o despota que até então agira como a encarnação do poder constituindo-se como critério personalíssimo de validade de todo o sistema.

No segundo caso (a presunção de conhecimento pela publicação) o dever do Estado de informar aos cidadãos valeu-se historicamente, dos avanços da ciência, isto é, a imprensa escrita que substituiu os éditos reais prolatados nas praças públicas. Estes éditos em verdade tiveram o mérito de aproximar os cidadãos do Estado na medida em que o próprio Estado de "modo ativo" divulgava a vontade da lei.

O mesmo não se pode dizer do "modo passivo" de ação estatal externado pela publicação oficial: o estado publica em jornais oficiais de tiragem limitada, com uma forma de disposição que dificulta não só a busca pelo ato normativo desejado, mas a sua compreensão. Formalmente o Estado "cumpre" o dever de informar acerca da existência e teor das leis, porém cumpre o seu dever em promover o respeito pela "fala" do cidadão<sup>368</sup>.

Ao invés de construir uma cultura na qual Estado e sociedade acham-se articulados para a consecução da garantia de dignidade da pessoa humana, aquele modelo de publicidade mantém pessoas ignorantes acerca de seus direitos e deveres e pior: afastados da vida política com pouquíssimas condições de "dialogar" com o aparato estatal. Em síntese: reduz as pessoas a um corpo eleitoral cuja ação é legitimar os mandatos políticos que se desenvolvem sem compromisso, em termos de transparência, conduta ilibada e ação direcionada à satisfação dos interesses da comunidade e não da utilização do cargo público para a obtenção de vantagens privadas.

Paradoxalmente, a função legislativa age contra a mesma sociedade que os remunera com dinheiro público e, portanto, afetado a um fim também de natureza pública e portanto exige uma atividade estatal fundada em relação

---

<sup>368</sup> Conforme a perspectiva da tolerância discutida no capítulo 4.



*funcional*, serviente, materialmente não egoísta, mas socialmente solidária. A solidariedade coloca em primeiro plano a pessoa que na sua dimensão de valor-fim do estado materialmente democrático orienta as ações dos diversos operadores jurídicos, posto que o direito a vida, ao lado da igualdade e liberdade irradiam-se sobre todo o sistema normativo.

As normas regulam em algum grau, as limitações à liberdade, *in casu*, a habilitação para ser partícipe da produção normativa, além do modo como os fatos normativos ou as normas são recepcionadas pelo sistema de fontes.

Sob a perspectiva de matriz estruturante (em sede direitos e garantias fundamentais), o conhecimento do direito vigente deflui não só de das normas determinantes da validade (ou da produção normativa), mas dos direitos fundamentais referentes ao acesso à informação que por sua vez dotam o cidadão de capacidade para se autodeterminar *posto que conhece e por isso pode escolher livremente*. Neste círculo normativo que assinala a importância da publicidade das leis, sob a perspectiva da questão no âmbito da validade, no âmbito da sua eficácia social, em face da sociedade e diante dos operadores jurídicos que ganha vulto o problema da qualidade da lei. Em última análise a questão se insere dentro da problemática do acesso à justiça.

Se o dever do Estado em informar nos dois últimos séculos, não acompanhou os avanços da ciência, ao mesmo tempo em que minimizou o valor do conhecimento real por parte do cidadão, a sociedade da informação colocou assuntos restritos aos círculos do poder na agenda pública e "desenvolveu a noção de interesses e direitos difusos traduzidas numa concepção universal de demandas de todos incluindo os que ainda não nasceram, dentro da ordem social mundial que repudia a guerra sob todas as suas formas.

A despeito de toda a revolução proporcionada pelos avanços da tecnologia da informação, os meios de divulgação utilizados pelo Estado permanecem praticamente os mesmos da "idade da codificação", ou o início do século XIX marcado pela edição do código de Napoleão.

Se considerarmos como marco a invenção da imprensa, verificamos que a divulgação, ainda tem muito a avançar seja para acompanhar o salto tecnológico, seja para otimizar a função pragmática do discurso normativo, mais especificamente do efeito perlocucionário<sup>369</sup> proveniente emissão de um enunciado jurídico.

Vale dizer, a pragmática tem como escopo enuclear as regras que governam a comunicação linguística tanto no que se refere aos atos de linguagem típicos (*illocucionário*, vide item, 1.4), bem como dos efeitos concretos da *enunciação* (ou emissão do enunciado, ou atos perlocucionários que por sua vez decorrem da mudança do *signal* ou conduta do receptor/auditório.

Eis que uma questão deve ser enfrentada, o devido dever do Estado em informar ao cidadão acerca do Direito vigente é satisfeito com o modo mediante o qual é "realizado"?

Dar a conhecer as normas de desse modo não estabelece um sistema comunicativo entre Estado e cidadão, situação esta necessária à formação

<sup>369</sup> A pragmática linguística tem como objeto de estudo a linguagem sob o ponto de vista da comunicação. Vittorio Villa, *Conoscenza Giuridica e Concetto di Diritto Positivo*, Torino, Giappicchelli, 1993 pp 302-305 retoma a discussão com o fim de distinguir função do enunciado e a força da enunciação. Ainda sobre a questão: Tércio Sampaio Ferraz Jr., *Direito, Retórica e Comunicação* São Paulo, Saraiva, 1997; J.R, Searle *Speech. Acts*, Cambrigde: Cambrigde University Press , 1969; A Pintore, *Contributo alla semantica del linguaggio normativo*, Milano, Giuffré, 1985; J.L. Austin, *How to do things with words*, Oxford University Press, Oxford, 1962.

de um "cidadão emancipado", capaz de adquirir conhecimento mínimo sobre o ordenamento jurídico e de utilizar os meios de tutela jurisdicional existentes<sup>370</sup>.

Não se trata só de um defeito nos meios de divulgação, mas de "como" a informação normativa é comunicada aos seus destinatários e interessados<sup>371</sup>.

### 6.2.1. Ignorância, exclusão social, *exclusion divide*: participação popular como política de direitos fundamentais

O Estado que se desenha hoje nasce sob o impacto de uma nova revolução, capaz de ultrapassar fronteiras, culturas, fusos horários, subvertendo a concepção tradicional de espaço-tempo. Algumas facetas deste fenômeno, motor de um novo sentido para o "Estado", podem ser evidenciadas num primeiro momento: a c.d globalização da economia, a existência de uma sociedade mundial<sup>372</sup> que ultrapassa os limites territoriais, da Internet se incorpora a cada dia no cotidiano das pessoas (mesmo daquelas a ela resistentes), o surgimento de uma sofisticada reunião de potências - UE.

A perda da dignidade humana é causa do círculo vicioso vivenciado por milhares de pessoas cujo fim a perseguir é literalmente a garantia da

<sup>370</sup> Schaffer, op. cit., p. 34, ao articular a relação entre qualidade da lei e o exercício da cidadania define o Estado Democrático de Direito como aquele no qual o cidadão é "ativo" porque o Estado não lhe poupa informações sobre seus direitos e como defendê-los. Este termo é utilizado também por Cappella, no seu livro "Ciudadanos siervos"

<sup>371</sup> Van Eemeren et al., op. cit., p. 330, ao discorrer sobre as aplicações práticas da argumentação, os autores chamam a atenção para a influência que opinião pública exerce sobre a qualidade das decisões, sobre o conteúdo dos temas, e sobretudo da importância do acesso a um maior conteúdo e a melhor informação sobre a forma mediante a qual a informação é comunicada (grifo nosso).

<sup>372</sup> Conforme Luhmann e Di Giorgi. *Teoria della società*. Milano: 1992. p. 48, ao dissertarem sobre uma sociedade planetária.

sobrevivência cotidiana. A impossibilidade de acesso ao trabalho, como já mencionado no item 2.1, decorrente de fatores (físico, biológico, intelectual, sócio-econômico) reduz a pessoa humana a um escravo<sup>373</sup>, incapaz de ser o agente de sua própria história.

Diante do quadro de acesso à informação, o exemplo da África tem a marca da exclusão. Em julho de 1999, 50 dos 53 países africanos possuíam acesso direto à internet, a maioria restrita às capitais (Eritrea, Somália e Congo não o possuem). A proporção do acesso de pessoas por terminal de internet é de um terminal para 95.000 no Sudão. A média do valor do custo das chamadas telefônicas por minuto é de cerca de um dólar e vinte centavos por hora.<sup>374</sup>

A outra face da moeda demonstra a clara desigualdade: Mais da metade dos internautas do mundo são dos EUA (57%) que perfazem 4,7% da população mundial. Do percentual restante de internautas no mundo, 21,7% são Europa, 17% da Ásia, 3% da América Latina, 0,8% da África, 0,5% do Oriente Médio.

<sup>373</sup> A dialética do senhor e do escravo concebida dentro da idéia de justiça em Hegel começou a ser explicitada por Salgado, op. cit., p. 443: "cada um é pessoa na medida em que é reconhecido um ser livre" (Insofern jeder als ein freies Wesen anerkannt wird, ist er eine Person). A liberdade é, pois, a idéia de comando dos valores igualdade e trabalho, por isso a igualdade só pode ser pensada, tal como liberdade, no processo histórico de sua formação. A igualdade não é um dado inicial ou qualidade que se detecta no homem a partir de um pressuposto como ocorre em Santo Agostinho (para quem Deus criou homens livres e iguais, e o pecado é que teria introduzido a desigualdade entre eles ou no próprio Rousseau. Hegel evita o modo arbitrário do pressuposto, tanto filosófica como histórico, para conceber a igualdade (...). **A igualdade (como a liberdade) não é, portanto, um dado ou algo dado efetivamente, no homem, mas é construído na ação histórica do homem, é responsabilidade do homem, que não nasce livre nem escravo por natureza, mas se faz livre ou escravo**", p. 444. "A liberdade não é um dom do Estado de natureza, como queria Rousseau; Hoffe é uma idéia, um processo (e não um dado da natureza) que só se torna tal pela liberação, processo pelo qual o homem se torna livre; esse processo é o trabalho, pelo qual o homem se forma e cria um mundo, que é elevado à condição de mundo humano, "enquanto resultado da sua própria atividade" sobre o dado imediato da natureza. A liberdade, portanto, só existe na reflexão do espírito em si mesmo, na medida em que se distingue da natureza pela sua "ação reflexiva sobre ela", isto é, negando-a como imediato pelo trabalho e pelo conhecimento, p. 464-465.

<sup>374</sup> Fonte: Nua internet surveys, 1998. <[http://news.bbc.co.uk/hi/english/statistic/special\\_report/1999/10/99/in.../users\\_wordwide.st](http://news.bbc.co.uk/hi/english/statistic/special_report/1999/10/99/in.../users_wordwide.st)>\_16/08/2000).

A **ignorância** emerge como o fator crucial condicionante de apreensão da realidade (com a sua reflexão) que provoca uma atitude, um comportamento. Este, por sua vez, revela o exercício da liberdade, porém, o sentido desta liberdade é o reverso de uma moeda na qual a outra face é a consciência da igual possibilidade de todas as pessoas terem acesso, não só a sobrevivência, mas à sua dimensão de agente transformador da realidade dentro de um Estado que por meio de sua ordem jurídica elimine todo o privilégio e contingência, estes sim irracionais, tal como ocorre no estado racional<sup>375</sup>.

MÜLLER situa a exclusão social como defeito da legitimação social na medida não só da "pobreza que conduz à depravação sociocultural e a apatia política, o que interessa aos grupos dominantes" mas pelo modo mediante o qual trata as pessoas, individualmente, (e não só cidadãos ou titulares de direitos eleitorais) e não como súditos e sim "membros do povo soberano, do povo destinatário que pode legitimar a totalidade do poder organizado de Estado"<sup>376</sup>.

O "véu da ignorância" (ignorance veil)<sup>377</sup> para RAWLS (1972) é uma condição que influencia a "eleição dos princípios da justiça". Este déficit de

<sup>375</sup> *Ibidem.* p. 445.

<sup>376</sup> Müller, Democracia e Exclusão Social. In: FORUM POLÍTICAS MACROECONÔMICAS ALTERNATIVAS PARA O BRASIL, sétima conferência, 1999, Belo Horizonte: Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais - ALEMG realizada também pelo BDMG Cultural, Governo de Minas Gerais, Fundação João Pinheiro, BDMG, ATTAC-MG, *Alternativas para o Brasil - Tempo de Mudança* Publicação elaborada pela Assembléia Legislativa a partir de conferências do Fórum Políticas Macroeconômicas Alternativas para o Brasil, de 06 de julho a 10 de agosto de 1999 pp 78-84

<sup>377</sup> Höffe ao discutir na sua obra: *Estudios sobre teoría del derecho y la justicia* - Biblioteca de Ética, Filosofía del Derecho y Política. México, 1997. Os aspectos conceituais da teoria da decisão e a fundamentação do Direito critica a teoria da justiça proposta por Rawls (*Theory of justice*. Oxford, 1972), no sentido de que a mesma não lograria uma plena fundamentação dos princípios de justiça (p. 187), o mesmo não se pode afirmar acerca da solidez metodologia da sua perspectiva em relação à teoria da decisão, a pergunta fundamental de Rawls é a seguinte: "Quais princípios foram eleitas pessoas livres e racionais, orientadas unicamente por seus próprios interesses se reuniram numa situação originária de igualdade e tiveram de definir sua forma de sociedade e decidir-se por regras básicas às quais deveriam estar sujeitos todos os demais acordos?" Ao traçar condições fundantes da eleição racional de princípios de justiça. Höffe chama atenção para a condição do déficit de informação como uma das diferenças entre a teoria de decisão proposta por Rawls na teoria de jogos, nos quais as limitações dos indivíduos acham-se deslocados para a capacidade pessoal, ou os potenciais de poder ou de ameaça. A teoria de Rawls foi concebida como uma alternativa à ética normativa dominante do utilitarismo - nos países de língua inglesa (p. 186-190).

informação acaba por privar o decisor de sua individualidade de modo que aquele acaba por adotar um ponto de vista imparcial), isto é, *indiferente*. Além disso, o véu da ignorância impede que a pessoa desconheça sua posição natural e social, a situação especial e a ordem social na qual vive. Por sua vez, este desconhecimento deixa o indivíduo sem condições de avaliar a situação social e, ou, pessoal, conhecimento complementar que se soma ao conhecimento das leis das ciências sociais, dotando-o com a capacidade de fazer prognósticos. RAWLS chama a atenção para a constatação de que sob o véu da ignorância os eleitores encontram-se privados de aceder às informações irrelevantes ou que se contraponham aos princípios de justiça fundados no desconhecimento da própria *identidade*<sup>378</sup>.

Para HÖFFE (1997), RAWLS acaba por excluir o conhecimento acerca do curso da história da humanidade e assim simplifica o problema da justificação dos princípios de justiça. Ademais o critério rawlisiano de racionalidade maximiza as expectativas da utilidade e com isto acaba por legitimar a concepção utilitarista<sup>379</sup>.

Salgado salienta o papel ação do homem transformadora do mundo (como autodeterminação) e situada na história e exteriorizada através do trabalho, provoca-lhe uma **transformação espiritual** mediante a qual o homem é **identificado** posto que "reconhece-se como fim último do seu trabalho. "A sua liberdade é afirmada pela consciência de si, como fim em si mesmo ou **pessoa**<sup>380</sup>.

---

<sup>378</sup> *Ibidem*. p. 191-192.

<sup>379</sup> *Ibidem*, p. 195.

<sup>380</sup> Salgado, *Ibidem*, p. 454-455.

A máxima hegeliana do universalismo<sup>381</sup> repele toda e qualquer forma de exclusão da pessoa por ser contrária à razão revelada no tempo, com a sua consciência de ser racional e por isso livre para construir a sua história, como todos os homens: isto é, a consciência de ser uma pessoa universal<sup>382</sup>:

"Pertence à cultura, ao pensar considerado como consciência do indivíduo na forma da universalidade, que eu seja concebido como pessoa universal na qual todos são idênticos. O homem, assim, pode por que é homem, não porque é judeu, católico, protestante, alemão, italiano e assim por diante".

O papel do Estado, neste quadro, é dar condições da pessoa humana conquistar a sua liberdade através da educação: o "véu da ignorância" só que rompido com a resistência à brutalização, banalização e massificação próprios de nosso tempo. Platão<sup>383</sup>, talvez tenha sido o mais vigoroso filósofo a pensar sobre a importância da formação na vida humana, da "PAIDÉIA" para a construção de um estado ético. De qualquer modo, seu legado fincou raízes nos fundamentos da filosofia ocidental.

Porém surge uma questão, inclusive esta, indiretamente, posta na citação inicial deste capítulo: o processo técnico é sinônimo de felicidade (aqui concebida como possibilidade/transformação espiritual).

Como podemos verificar em nossa cultura, a desigualdade se sofisticou ao longo da história, *in casu*, na exclusão digital (*digital divide*), o contraponto de um fenômeno que permitirá às pessoas o acesso à informação e da otimização do acesso e da construção do conhecimento de uma magnitude (que se constitui marco) antes inimaginável. As pessoas ao invés de se libertarem,

<sup>381</sup> Salgado, *Ibidem*, p. 438-439.

<sup>382</sup> Salgado, *Ibidem*.

<sup>383</sup> Não se pode olvidar, sob pena de um equívoco imperdoável, de recordar que Platão foi discípulo de Sócrates para quem o método heurístico e a formação de indivíduos críticos capazes de distinguir as falácias da verdade foi a razão de sua vida e a causa de sua morte. Morte esta que marcou profundamente o seu discípulo que reverenciou sua memória e os ensinamentos do mestre em vários dos seus diálogos.

transformam-se em escravos na sociedade de consumo, que reduz a sua dimensão humana ao poder de comprar e assim atua como fator de distinção. Nas relações íntimas entre o Estado e os grupos transnacionais "o mercado consumidor" de um país é a variável que pode culminar com a indiferença frente aos direitos fundamentais ou incremento às suas violações<sup>384</sup>.

Dentro daquela "lógica", a formação, a educação tornou-se também um bem de consumo caro e para poucos. Ao lado do analfabetismo, a exclusão social do acesso às tecnologias da informação será causa de um tipo de segregação que o dinheiro, por ora, não poderá corrigir (visto tratar-se de um processo construído no tempo): um batalhão de pessoas à margem a sociedade por que são incapazes de se comunicar, isto é, não satisfazem às metacondições para conhecer porque não estarão aptas a operar e, ou, adquirir o instrumental tecnológico disponível.

HÖFFE<sup>385</sup> chama a atenção para o desequilíbrio entre o progresso técnico em face ao progresso pragmático e por fim ao progresso ético: isto é não existe uma relação de dependência entre eles. Para o jusfilósofo da experiência prática política nasceram várias decepções (desencontros) acerca da "moderna idéia do progresso capaz de livrar o homem da "penúria material" realizando assim a *felicidade humana* e por sua vez "consciente ou inconsciente - o progresso ético-político":

---

<sup>384</sup> É emblemática a decisão do Comitê Internacional dos Jogos Olímpicos terem optado pela China, não obstante os apelos da opinião pública mundial que repudia as violações dos direitos humanos ocorridos dentro da própria China (a começar por um rígido controle na circulação de informações) bem como em face da ocupação violenta no Tibete. Neste caso a decisão fundamentou-se, na perspectiva das empresas patrocinadoras do evento: o monumental mercado consumidor chinês.

<sup>385</sup> Höffe, op. cit., p. 88.



a) *Primeiro desencanto: o conhecimento de que a felicidade não é construída - tecnicamente já que é produto da autorealização humana, não podendo ser produzida por nenhuma ciência natural e técnica.*

Todavia a apreensão da dimensão espiritual do homem (que se exterioriza por sua "obra" trabalho) é fruto da formação. Só o indivíduo eticamente formado é capaz de perceber, ter o "conhecimento" dos limites do progresso técnico, e como ser racional perceber a ilusão da felicidade fundada por sua situação pessoal de vitória contra a fome e a pobreza diante de outros seres que comungam a humanidade e que não têm condições de conquistar a sua liberdade.

b) *A experiência do progresso técnico-científico sequer pôde garantir a superação de todos ou pelo menos os mais decisivas barreiras para a felicidade.*

A cultura industrial terminou por trazer aos homens novos males físicos e psíquicos, comprometeu o meio ambiente, ao mesmo tempo em que a corrida armamentista nos deixa sob a ameaça constante de sermos aniquilados junto com os nossos inimigos<sup>386</sup>.

HÖFFE aponta (com o dedo riste, nos parece) o caráter ambivalente do progresso pragmático (ao superar a fome, a pobreza e a doença) mas também o retrocesso pragmático que permitiu o surgimento da ameaça concreta de destruição da humanidade.

Mais uma vez o componente da formação humana surge como metacondição de escolha do conteúdo das decisões do poder (através da lei, dos seus atos de aplicação - atos da administração pública) ou de quem está habilitado a fazê-lo. Todo governante aspira um ambiente no qual suas ações encontrem legitimação popular. Por outro lado, efetividade da-formação ética (o que requer uma

consciência social dimensionada para o outro, revelando-o através da ação pessoal altruísta) pode interferir na visão de mundo dos futuros líderes que se depáram com uma sociedade em condições de se autodeterminar.

c) *Ainda quando o progresso técnico logre o fim pragmático que é possível, a superação das barreiras à felicidade, não se logrará o grau supremo do progresso. Este grau, o grau ético, consiste, desde o ponto de vista político, no progresso jurídico interestatal e inter-estatal no qual inclua também a cultura técnico-científica.*

HÖFFE alerta para o fenômeno da "independência do progresso técnico e da fé utópica no progresso que degenera em racionalidade técnico-científica.

A desconexão entre o progresso científico e o progresso ético-jurídico é o grande desafio da teoria da justiça, sobretudo em relação aos critérios racionais de correção do sentido da justiça.

A evolução ou progresso da justiça política (ou da moralidade no Direito<sup>387</sup>) culmina por agregar novos valores e concepções de felicidade e bem comum. Porém o desafio pragmático é desenvolver mecanismos de garantia de igual acesso e de liberdade independentemente do sexo, cor da pele, origem, raça, idioma, concepção religiosa ou política<sup>388</sup>, orientação sexual, status econômico e social. A educação assume assim lugar de destaque na problemática. Neste contexto, as universidades como instituições criadoras de conhecimento possuem um relevante papel no desenvolvimento nacional, bem como em toda a rede de

<sup>386</sup> Höffe, *Ibidem*, p. 89.

<sup>387</sup> Para Höffe o progresso jurídico se dá com a melhoria do sentido da justiça. Um aprofundamento teórico sobre o tema, por indicação do autor pode ser verificado na obra de 1987, *Politische Gerechtigkeit*.

<sup>388</sup> Höffe, *Ibidem* p. 94.

segurança no sistema normativo constitucional brasileiro, o princípio da autonomia didático-administrativa-financeira. São princípios constitucionais que sob aqueles sentidos devem densificar as condições positivas das infra-constitucionalmente para alavancar desenvolvimento tecnológico e o desenvolvimento ético.

Para tal é fundamental que a escolha das prioridades e que antecedem a elaboração da lei crie canais de *co-participação* entre o Estado e os cidadãos (visto que a participação *uti singulis* realiza a liberdade da pessoa de manifestação do pensamento).

A participação exprime o critério racional *universal*, de matriz kantiana, ao mesmo tempo em que permite a liberdade de expressão de um cidadão (ou do conjunto deles) no momento da escolha dos fatos juridicamente relevantes (fontes do direito), evidencia, por meio da publicidade, as aspirações dissonantes ao princípio de uma *igual* limitação da liberdade para todos. Todas são questões que necessitam de um canal para levar ao aparato estatal as controvérsias sociais que o próprio estado frustra as expectativas.

O desenvolvimento ético ou o progresso jurídico<sup>389</sup>, para HÖFFE significa a promoção dos direitos pessoais de liberdade, direitos de co-participação política, direitos sociais e culturais.

Mas a responsabilidade (que revela um comportamento solidário entre as pessoas) pela otimização da efetividade dos direitos fundamentais não é tarefa exclusiva do aparato estatal.

O amesquinamento da Constituição através da sua densificação em normas de menor hierarquia conforme o demonstrado no Cap.4 (regulamentação da participação popular) e no Cap.5 (exercício da soberania

---

<sup>389</sup> Id.

popular nos regimentos parlamentares) colocam em risco a inclusão social prometida por uma maior interlocução entre Estado e cidadãos. Como assinala SOUZA "compete aos cidadãos, em geral, e ao jurista em particular, a luta pela garantia da segurança jurídica, a partir da plena conscientização da necessidade de impedir que a Constituição se avilte ao ponto de funcionar como instrumento de exclusão social"<sup>390</sup>

De fato as conquistas históricas realizam a idéia dos Direitos Fundamentais<sup>391</sup>, mas cabe ao operador jurídico orientar-se de modo a efetivar os direitos fundamentais seja no momento de regular os seus procedimentos de atuação, bem como no momento de justificar a decisão *de quem é o direito*. O acesso ao saber jurídico que cria, mantém e justifica o aparato estatal, justifica-se e legitima-se pela ordenação racional da liberdade igualmente limitada que permita a garantia da vida, mas de uma vida plena<sup>392</sup>.

O reconhecimento dos direitos fundamentais exigem condições para os seus destinatários: a educação capaz de torná-los livres para escolher. O Estado que não seja comprometido com a formação dos seus cidadãos jamais será materialmente democrático.

---

<sup>390</sup> Cf. o Prof. Washington Peluso Albino de Souza In: FORUM...ibidem em intervenção na qualidade de debatedor de Müller pp 85-86, a outra debatedora Profa. Carmem Lúcia Antunes Rocha, salienta a responsabilidade da classe política pela exclusão social ao mesmo tempo em que evidencia o efeito perverso do fenômeno para com a pessoa destituída da sua dignidade: "*Hoje a exclusão expulsa aquele que estava na sociedade, impede que continue na sociedade, e, o que é pior, faz com que a pessoa passe a Ter vergonha de si mesma, por sentir-se excluída.*" p 86.

<sup>391</sup> Höffe, .Ibidem e Salgado, *A idéia de justiça em Hegel*, .Ibidem.

<sup>392</sup> Nesta reflexão, a vida, além da sobrevivência cotidiana implica em acesso a uma educação que permita a realização das potencialidades individuais muitas vezes inviabilizadas por condições de miséria material. Para Höffe na esfera penal a pena não pode ser apontada de medidas de reeducação e reinserção real na sociedade. Esta "humanização" é também verificada na obra de Ferrajoli, notadamente na teoria do garantismo. No plano internacional a guerra deve ser veementemente repelida, no atual equilíbrio de forças, países com poderio bélico tendem a se comportar como "iguais" dentre seus pares em iguais condições militares em detrimento daqueles economicamente e militarmente débeis.

As oscilações registradas na história jurídica, isto é, avanços e retrocessos<sup>393</sup> nos direitos fundamentais na verdade refletem a ascensão e queda dos seres humanos que tentam conciliar o egoísmo, o impulso ao comércio, a necessidade de uma vida confortável, o trabalho, dentre outros impulsos, alterando-se entre o desejo de associar-se e de não fazê-lo.

Neste contexto, a efetividade dos direitos fundamentais deve advir como fins a serem perseguidos pela ação política (que será mais eficiente frente a pessoas que tenham condições de avaliar criticamente as suas alternativas e possíveis sentidos daquela ação).

"O livre reconhecimento da justiça política como objetivo comum dos cidadãos de um estado e dos estados entre si não se realiza de uma só vez, para sempre, mas deve ser assumido e realizado sempre de novo."

O sentido da justiça política é renovado não só pela alternância no poder, operada pelas eleições, mas também pela participação. Ela efetiva a livre possibilidade de escolha das ações políticas por todos (igualdade) que desejem fazê-lo. A participação popular otimiza o sentido das fontes do direito e atua como um catalisador da decisão que orienta a edição de um dado texto de norma ou enunciado normativo.

### **6.3. O discurso da norma diante do impacto da informação: a "informação" de enunciados e "comunicação" de normas**

Diante do papel do contexto na construção da norma jurídica a questão do *potencial repertório de normas*, um dos componentes do acervo social, exige outra perspectiva de reflexão: as condições de acesso e construção do acervo

---

<sup>393</sup> Höffe, *Ibidem*. 100-104.

social que não dizem respeito somente a matéria básica para a construção das normas, mas também ao modo mediante o qual as pessoas as apreendem; sobre quais realidades atuarão; qual o sentido prevalecerá no leque de escolhas possíveis (discricionariedade) de serem justificadas (motivação) por parte dos operadores jurídicos.

MÜLLER partindo da distinção entre norma e texto normativo evidencia a questão da *normatividade* como processo estruturado. Sob esta perspectiva é uma capacidade pertencente às normas jurídicas de "poder ser transformadas em normas-decisão" bem como de "justificar" as normas-decisão sob o ponto de vista do método e do princípio do Estado de Direito<sup>394</sup>. A norma-decisão (aquela que está apta a atuar concretamente na esfera da pessoa) é obtida através do processo de concretização, resultante da ação combinada do programa normativo, do campo normativo da norma jurídica e que culmina na norma-decisão. O campo normativo não é uma soma de fatos, e sim elementos da estrutura normativa (relação entre a *normatividade* e texto da norma, norma jurídica e norma decisão) obtidos da realidade social conforme a perspectiva selecionada, avaliada e limitada pelo programa normativo (*norm programm*). Este orienta a seleção dos textos de normas do direito em vigor, das *hipóteses textuais* (*normtext/hypotehesen*)<sup>395</sup>.

Mediatizada pela "pré-compreensão", o campo fático é somado ao processo de concretização da norma decisão sendo o ponto de partida para o jurista elaborar o programa normativo. O componente objetivo da "prescrição jurídica"

<sup>394</sup> Müller, F. Discours de la methode juridique, p. 186-189.

<sup>395</sup> Neste particular, emerge a noção de "pré-compreensão" de caráter jurídico posto que é condicionada pelas normas e pelos fatores cuja legitimidade se apóia nos textos de normas em vigor que vinculam a ação do operador jurídico bem como sobre as normas jurídicas elaboradas e concretizadas), p. 215-216 e 367-368.

(campo normativo) emerge do programa normativo. O campo factual (ou do caso em questão) são os elementos empíricos do presente na fase inicial do processo de concretização. Enquanto o programa normativo designa "a soma dos dados lingüísticos normativamente pertinentes" o fim do campo normativo é enuclear a "soma dos dados reais normativamente pertinentes".

A apreensão do sentido, a escolha de um sentido possível e o dimensionamento da realidade (que sofrem a interferência da pré-compreensão social, ideológica e jurídica dos envolvidos), ou do campo de atuação da norma<sup>396</sup> acham-se condicionados pelo sistema comunicativo que as envolve.

Este sistema de informações, ou conjunto de relações interagem com o sistema comunicativo, o primeiro é a substância ou matéria sobre a qual se "desenvolve o sistema comunicativo que por sua vez altera a atitude dos ouvintes/destinatários, podendo provocar emoções e mudanças no seu agir.

Com o Direito não poderia ser diferente, uma vez que revela-se como sistema comunicativo cujo fim é interferir no sinal (ou no agir) dos seus destinatários: a informação acerca da existência de um dado enunciado normativo é o princípio de validade sobre o qual foi construído o sistema positivo (baseado nas premissas de segurança e certeza do Direito).

<sup>396</sup> Müller, Discours de la methode juridique, Paris: PUF, 1993, p. 195. "Le juriste duquel on exige une décision appuyé sur le droit en vigueur part tout d'abord de *circonstances de l'espece*, (*Sachverhalt*). A l'aide des caractéristiques de celles-ci, il sélectionne dans al quantité des textes de norme ce qu'on appelle le droit en vigueur les "hypothèses textuelles" (*Normtexthypotesen*) 'qu'il considère, en fonction des ses connaissances acquises, comme étant appropriées. Sur la base des Hypothèse ainsi formulées, il en vient aux *champs factuelles* (*Sachbereiche*) des dispositions supposées ainsi convenir. Ces champs factuels sont en principe, réduits, pour des raisons d'économie de travail, aux *champs d'espece* (*Fallbereiche*). Ensuite, le jurist élabore le programme normatif (*Normprogramm*) tiré de l'interprétation de l'ensemble des données linguistiques. A l'aide de ce programme, il choisit enfin le champ normatif (*Normbereich*), la composante objective de la prescription juridique, au sein du champ d'espece - qui joue le rôle de filtre rapporté an cas concret par rapport à la quantité plus grande et plus imprécise des faits du champ factuel, et qui ainsi réduit d'une manière tout à fait souhritable du point de vue de la technique de travail une complexité autrement excessive".

A evidenciação entre o duplice aspecto dos enunciados jurídicos (factual e normativo) apontado por HART provoca discussões acerca dos tipos de enunciados, de suas funções e das repercussões pragmáticas que interessam ao escopo deste trabalho (validade, vigor e força vinculante).

TARELLO introduz a distinção entre enunciado normativo e normas compreendido como uma expressão lingüística completa, idônea, apta a ser interpretada em sentido normativo. Já a noção de norma refere-se ao conteúdo de significado normativo extraído do enunciado através de uma certa interpretação<sup>397</sup>. Em sede de literatura jurídica lógico-deôntica contemporânea o termo "proposição normativa" designa não a norma, mas a proposição cognoscitiva referente a uma norma<sup>398</sup>.

A distinção entre enunciados normativos e normas tem angariado atenção da filosofia do direito contemporânea, seja pelos debates que sustentam a irrelevância da discussão<sup>399</sup>, ou para demonstrar seus paradoxos pragmáticos relativos às condições de verdade dos enunciados jurídicos (ou subclasse dos enunciados normativos segundo o modelo proposto por VON WRIGHT<sup>400</sup>, que em última análise discute conceitos como "força vinculante" (*binding force*), validade (ou a relatividade do princípio da bivalência) e aplicabilidade da norma (obrigatoriedade)

<sup>397</sup> Tarello, G., *Diritto, enunciati, usi. Studi di teoria e metateoria del Diritto*, Il Mulino, Bologna, 1974, p. 135-167.

<sup>398</sup> Guastini, R. *Lezione sul linguaggio giuridico*, Giappichelli, Torino, 1985.

<sup>399</sup> Pablo Navarro, em conferência apresentada no Departamento de Filosofia do Direito "Giovanni Tarello" - em 1998, intitulada "Enunciados jurídicos y proposiciones normativas" à época inédita. O autor aponta como críticos da distinção entre normas e enunciados normativos reputando-a como "inútil": Riccardo Guastini, "Actual formulation on logical form of normative propositions" e Eugenio Bulygin, "True or false in normative discourse", ambos à época, inéditos. Em defesa da relevância, ao lado de Von Wright, José Juan Moreso, "A indeterminação do direito e a interpretação da constituição", Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1998.

<sup>400</sup> Navarro, *apud*, Georg Henrik von Wright, "The foundation of norms and normative statments", in: *Practical Reason. Philosophical Papers Im*, p. 67 (Oxford: Basil Blackwell, 1983).



em face das dificuldades em identificar a sua pertinência a um dado sistema jurídico (ou existência jurídica).

BULYGIN<sup>401</sup> a partir da crítica à concepção de RAZ<sup>402</sup> (papel dos enunciados jurídicos - "legal statements" fundada nos conceitos de KELSEN e HART) propõe uma distinção entre enunciados jurídicos, enunciados normativos e proposições jurídicas.

Os enunciados jurídicos/teóricos/externos<sup>403</sup> são aqueles cuja função é afirmar que existem determinadas normas (descrevem e informam) e portanto se referem a determinados fatos sociais. São verdadeiros ou falsos, posto que *descrevem* sem valorar ou orientar a conduta.

Os enunciados normativos/práticos/internos exprimem normas e valoram condutas, por isso são prescritivos e neste sentido correspondem às proposições jurídicas. Em ambos os casos, serão consideradas *válidas ou inválidas*.<sup>404</sup>

Uma proposição normativa é verdadeira porque existe uma norma da qual é dependente (por pertencer a dado sistema jurídico de determinada comunidade), porém esta pertinência não é o único critério a ser considerado em

<sup>401</sup> Bulygin, Eugenio. *Norme, validità, sistemi normativi*. , Giappichelli Editore, Torino, 1995. p. 52-58.

<sup>402</sup> O tema central do artigo de Raz é a natureza e a função dos enunciados jurídicos, para tal, discute as idéias de Kelsen e Hart em artigo "The Purity of the pure theory", in *Análisis Filosófico*, 1, 1981, n. 2. Bulygin, critica vivamente a interpretação que Raz apresenta em virtude da interpretação de Hart e Kelsen no sentido de identificar os enunciados internos de Hart (prescritivos) à proposição jurídica de Kelsen (Rechtssätze) denominando ambos como exemplos de enunciados jurídicos (*legal statements*).

<sup>403</sup> Distinção proposta por Hart entre enunciados externos (descritivos), enunciados internos (valorativos). Para Hart, os enunciados externos são próprios da ciência do Direito (existência de regras jurídicas). Seu discurso é dirigido aos teóricos e aos juristas práticos.

<sup>404</sup> É neste ponto que Bulygin considera um erro afirmar que Kelsen através da teoria das proposições jurídicas reconstruiu o discurso da ciência do direito não só destinado ao jurista teórico, mas aos advogados e juizes e todos que praticam o direito. Bulygin desafia Raz a demonstrar de qual texto retirou esta concepção e afirma "a sua análise (Kelsen) das proposições jurídicas é uma reconstrução exclusivamente do discurso teórico da ciência do direito", op. cit., p. 58-59, cita então o Kelsen, H., *Reine Rechtslehre*, 2. Auflage, Wien.

sede de conhecimento acerca do caráter juridicamente obrigatório ou proibido de certas ações<sup>405</sup>:

"A noção de conhecimento jurídico exige a satisfação de critérios adicionais ao mero conhecimento de que uma norma pertença a um sistema normativo. Passar por cima deste fato pode nos levar a cometer uma conhecida falácia a respeito do alcance dos quantificadores usados em nossos enunciados."

A falácia em questão foi chamada de "menino/menina" por BEACH:

"se todo menino ama uma menina, então há uma menina que é amada por todos os meninos"<sup>406</sup>. Isto é, identifica a força vinculante de uma norma, sua existência (ou pertença) a um dado sistema jurídico como norma independente ou derivada, interfere nas suas condições de aplicabilidade. Para os defensores do ceticismo radical, no caso da indeterminação do direito, dos conceitos vagos e fluidos, coloca em cheque o princípio da bivalência (e por conseguinte da validade) no qual não se pode afirmar se uma norma é válida ou não e muito menos se é verdadeira ou falsa.<sup>407</sup>

A questão central que emerge do juízo de verdade dos enunciados jurídicos é de a existência ou força vinculante não estão ligadas à "pertença" a um sistema, qual a razão de se construir sistematicamente o direito?<sup>408</sup> Para Navarro a concepção tradicional se assenta sobre três teses:

---

<sup>405</sup> Pablo Navarro, *Ibidem*.

<sup>406</sup> Peter Beach, "Logic matters", p. 1-13 (Oxford? Basil Blackwell, 1972). Sob a perspectiva da filosofia do direito abordaram a questão Stephan Munter às páginas 48 - "Legal Validity", na obra "Interest, morality and the law" editada por Aulus Armo et al. (eds.), p. 48 - "Is there a conceptual connection between law and morality?" (Tempe: Research Institute for Social Sciences).

<sup>407</sup> Esta posição é sustentada nos estudos recentes sobre indeterminação e direito: Joseph Raz, "Legal validity", *The authority of law*, p. 146-159, Oxford: Oxford University, 1979, Ronald Dworkin, "Is there really no answer in third cases?", *A matter of principle*, Cambridge, Mass: Harvard University, 1985; Timothy Edincott, Ronald Dworkin y las consecuencias de la vaquegdad *Doxa* 19 (1996); José Juan Moreso, *La interdeterminación del derecho y la interpretación de la constitución*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionais, 1998.

<sup>408</sup> Pablo Navarro, *ibidem*.

sede de conhecimento acerca do caráter juridicamente obrigatório ou proibido de certas ações<sup>405</sup>:

"A noção de conhecimento jurídico exige a satisfação de critérios adicionais ao mero conhecimento de que uma norma pertença a um sistema normativo. Passar por cima deste fato pode nos levar a cometer uma conhecida falácia a respeito do alcance dos quantificadores usados em nossos enunciados."

A falácia em questão foi chamada de "menino/menina" por BEACH:

"se todo menino ama uma menina, então há uma menina que é amada por todos os meninos"<sup>406</sup>. Isto é, identifica a força vinculante de uma norma, sua existência (ou pertença) a um dado sistema jurídico como norma independente ou derivada, interfere nas suas condições de aplicabilidade. Para os defensores do ceticismo radical, no caso da indeterminação do direito, dos conceitos vagos e fluidos, coloca em cheque o princípio da bivalência (e por conseguinte da validade) no qual não se pode afirmar se uma norma é válida ou não e muito menos se é verdadeira ou falsa.<sup>407</sup>

A questão central que emerge do juízo de verdade dos enunciados jurídicos é de a existência ou força vinculante não estão ligadas à "pertença" a um sistema, qual a razão de se construir sistematicamente o direito?<sup>408</sup> Para Navarro a concepção tradicional se assenta sobre três teses:

---

<sup>405</sup> Pablo Navarro, *Ibidem*.

<sup>406</sup> Peter Beach, "Logic matters", p. 1-13 (Oxford? Basil Blackwell, 1972). Sob a perspectiva da filosofia do direito abordaram a questão Stephan Munter às páginas 48 - "Legal Validity", na obra "Interest, morality and the law" editada por Aulus Arnio et al. (eds.), p. 48 - "Is there a conceptual connection between law and morality?" (Tempe: Research Institute for Social Sciences).

<sup>407</sup> Esta posição é sustentada nos estudos recentes sobre indeterminação e direito: Joseph Raz, "Legal validity", *The authority of law*, p. 146-159, Oxford: Oxford University, 1979, Ronald Dworkin, "Is there really no answer in third cases?", *A matter of principle*, Cambridge, Mass: Harvard University, 1985; Timothy Edincott, Ronald Dworkin y las consecuencias de la vaquegdad *Doxa* 19 (1996); José Juan Moreso, *La indeterminación del derecho y la interpretación de la constitución*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionais, 1998.

<sup>408</sup> Pablo Navarro, *ibidem*.

- 1) Uma norma jurídica existe se e somente se for uma norma válida (juridicamente vinculante).
- 2) O valor de "verdade" de um enunciado jurídico depende das normas juridicamente vinculantes.
- 3) Uma forma é válida se e somente pertencer ao sistema jurídico.

A reflexão prossegue posto que a validade não se reduz aos fenômenos empíricos como eficácia da norma e que o critério de pertença ao sistema não é semanticamente sinônimo de validade<sup>409</sup>, bem como não teria sentido a distinção entre normas válidas e inválidas.

A par das conseqüências e inferências de ordem deontica, esta problemática traz à reflexão o paradigma de que o conhecimento jurídico tem como etapa necessária a reconstrução sistemática do Direito:

"c...) ou o conhecimento jurídico não está limitado ao conhecimento das normas que pertençam a um sistema jurídico, ou o conhecimento jurídico não está vinculado àquilo juridicamente devido (permitido) fazer".

FERRAZ JR. ao dissertar sobre o discurso da justiça<sup>410</sup> suscita a seguinte questão se as normas não são enunciados veritativos que significa a asserção que normas são justas? Identifica então duas dimensões integrantes do ato de falar:

- 1) Relato ou conteúdo locutivo (ex.: João fala).
- 2) Cometimento ou relação ilocutiva (ex.: Fala João!)

---

<sup>409</sup> Spaak, Torben, *The concept of legal competence. An essay in conceptual analysis*, p. 51-52 (Aldershot/Sydney/Singapur: Dartmouth, 1994).

<sup>410</sup> Tércio Sampaio Ferraz, Comunicação apresentada no Congresso Internacional de Semiótica, São Paulo, 1997.

A dimensão ilocutiva é identificável através de *modalizadores pragmáticos* (tom de voz, modos verbais - imperativo condicional e os referenciais analógicos - a palavra "oficial", a "autoridade", emissor, o "caráter" legal).

O raciocínio desenvolvido por FERRAZ JR. lança perspectivas elucidativas sobre a temática abordada no decorrer deste trabalho e com a qual dialogaremos a partir de então.

A publicidade dos atos normativos, notadamente das leis (e evidentemente o conhecimento das normas) interferem na comunicação na medida em que os entraves à sua ocorrência revelam problemas com a identificação dos modalizadores pragmáticos. Sob o ponto de vista do cidadão (que não conhece o conteúdo do relato) este tem dificuldades em identificar o emissor e com isso avaliar a "força ilocutiva" oriunda da emissão locutiva (relato).

A possibilidade de tratar os enunciados normativos como verdadeiros ou falsos atribuindo uma condição veritativa (base para uma asserção sobre a sua justiça ou injustiça) à *relação entre relato e consentimento*, vale dizer "o modelizador pragmático diria uma verdade se a força ilocutiva que atribui à fala integral (cometimento e relato) é correspondente a ela", isto é, a promessa é verdadeira se é uma promessa (justa) e não uma ironia e mentira (injusta)<sup>411</sup>.

Na norma oriunda de processos participativos a força ilocutiva (cometimento) oferece de per si uma condição veritativa de um enunciado normativo porque o receptor (os cidadãos) também foi emissor (em conjunto com o legislador), ou conhece, sabe (conhecimento do contexto provocado pela publicidade) que a força ilocutiva corresponde à emissão locutiva (relato).

---

<sup>411</sup> Ferraz Jr., *Ibidem*

O *êxito ilocutivo* de determinado enunciado coloca em confronto a validade (em sentido estrito) e a justiça pois não pode ser tratado como análogo da verdade (ex.: o cometimento não deixa de ser irônico se o endereçado não percebe a ironia).

Diante desse quadro, faz-se necessário a distinção entre *defeito* e o *malogro* (que frustram o êxito ilocutivo)<sup>412</sup>:

"se um mentiroso disser: amanhã eu lhe pago, este enunciado é defeituoso, mas não é malogrado. O defeito tem a ver com condições de uso da língua das quais se *abusam* (Austin), base para a percepção inter-relacional de mentira. O malogro tem a ver com um sem sentido que frustra a comunicação (como, por exemplo, na frase: não leia esta frase!). Assim quando refutamos um enunciado, podemos fazê-lo com base nas suas condições veritativas (o sol é menor que a lua) ou no malogro do cometimento (pode sair querido, se não se importa de um ficar triste).

FERRAZ JR. acrescenta ainda que a validade da norma não implica sua justiça ou injustiça.

O desconhecimento da lei não é causa de perda de sua força ilocutiva sobre os seus receptores mas sua força ilocutiva sobre os seus receptores mas impede que eles conheçam o relato frustrando a comunicação entre o estado e os cidadãos colocando em evidência que a condição veritativa contida na obrigação de publicar as leis por parte do estado, reflete na capacidade do sujeito em escolher suas condutas, o que é um sujeito que não pode escolher, ou que desconhece as alternativas?

A participação popular na produção da Lei permite a seleção de um dado enunciado após a "materialização" do acervo social por ela revelado atuando como catalisador de aspirações à uma Lei eficiente cuja eficácia técnica a faça capaz de atingir os objetivos que informaram previamente a sua produção, além de trazer ao discurso normativo futuros e ainda evitáveis conflitos. A discussão

---

<sup>412</sup> Ferraz Jr., *Ibidem*

pragmadialética própria do discurso da lei e que antecede à sua positivação demonstra que a participação popular traz ao discurso da norma o elemento simbólico, o acervo social, o "espírito do povo" que tende a ser repellido pela racionalização da produção do direito. Por outro lado, amplo conhecimento, consequência da publicidade, acarreta a aproximação daquele mesmo conhecimento, a norma é revelada também durante a sua produção, vale dizer, o comando pretendido encontra-se disponível para modificações antes de sua expressão formal em enunciado.

#### **6.4. A norma e a realidade e a realidade das normas: validade e ignorância da lei**

Os defeitos na publicidade da lei e no seu próprio *relato* concorrem para a ignorância do sujeito (a quem é endereçado o comando, ou atribuído imposição jurídica, subjetiva, ou poder, ou dever) em relação à autoridade necessária ao cometimento. O sujeito desconhece não só a força ilocutiva daquela autoridade mas também o relato de outros enunciados que predicam a justiça: vale dizer o endereçado não entende, não conhece o discurso mas esta situação não é levada em consideração, porque a validade do discurso normativo se assenta na *presunção* de conhecimento dos relatos/cometimentos.

FERRAZ JR. reconhece que a comunicação normativa é um problema de perversão ou abuso das condições de uso de poder<sup>413</sup>, neste caso o emissor aniquila o sujeito. O *malogro* revela um sem sentido que frustra a comunicação mas não invalida o discurso normativo, apesar do abuso nas condições do discurso:

- "1) Só um tem condições de falar (obedeçam pelo sim ou pelo não).
- 2) A disponibilidade da ação do sujeito desaparece (fale o que falar, ele é punido)."

Como consequência, "não há ação e reação mas apenas co-ação (o emissor age pelo receptor que deixa de ter um espaço próprio numa imposição que é apenas um aniquilamento).

A sustentação de um juízo de validade (fundado no conceito de validade estrita) proferido sobre um discurso proferido "com o abuso das condições de uso do discurso autoritário (abuso de autoridade)" apesar da injustiça que "revoga" a força ilocutiva da norma (relação de autoridade) provoca uma cisão no interior do próprio discurso normativo posto que o transforma em monólogo e portanto atinge sua força ilocutiva.

A concepção da validade na sua dimensão estritamente formal garante a posição de proeminência do emissor/autoridade *ignorando a dimensão do sujeito (pessoas)* retirando-lhes a liberdade pervertendo o próprio sentido do Estado.

"A liberdade é que torna diferentes a pessoa e a coisa, ela introduz a diferença. A liberdade, porém, não pode ser afirmada diante da coisa, somente diante da própria liberdade. Entretanto, o outro não aparece inicialmente como livre, por força da relação de exclusão no fluir da coisa. Como coisa, porém, o outro não pode afirmar, como pessoa livre a pessoa que o exclui. É através da comunicação do *logos* que se torna possível a afirmação do outro como livre, portanto como pessoa. O *logos* prepara o caminho da liberdade, com isso, do direito, da intersubjetividade"<sup>414</sup>.

<sup>413</sup> Conforme evidenciamos no cap. 5 ao tratarmos do excesso de poder da função legislativa ao limitar ou inviabilizar direitos fundamentais.

<sup>414</sup> Salgado, *O discurso da justiça...*, *Ibidem*



Não se trata aqui de justificar o descumprimento da lei com fundamento na sua ignorância, mas ao contrário de apontar o problema evidenciando estratégias para sua maior efetividade e legitimação.

A força vinculante da lei reside não só no cumprimento dos requisitos para sua entrada (existência) no ordenamento jurídico mas *vinculada* ao sujeito ao qual é endereçada, não no sentido de que devam partir do sujeito os critérios para o reconhecimento do enunciado normativo, mas porque realiza a lei se realiza na espera do *outro* que deve (e daí o dever do Estado em "dar conhecimento") reconhecer a força ilocutiva do ato e concorrer para o êxito ilocutivo normativo.

A autoridade ao frustrar o conhecimento da lei (e do relato que encerra) aniquila o sujeito na medida em que pouco importa atendimento aos pressupostos e requisitos de conhecimento do relato posto que sofrerá a força ilocutiva do discurso normativo, de qualquer maneira: eis a barbárie.

Partindo dos três elementos do conceito de direito, eficácia social, justiça material e positividade (conforme o ordenamento), ALEXY evidencia três conceitos de validade: o sociológico, o ético e o jurídico<sup>415</sup>.

A validade social (conceito sociológico) refere-se à norma que vale socialmente se é observada ou se sua inobservância é sancionada. A validade social é uma questão de grau. O conceito ético de validade é a validade moral, vale dizer, a norma vale e é justificada sob o plano moral (e não sobre sua eficácia social nem sua positividade) sendo a base da teoria do direito natural ou racional), isto é, seu "*justeza material*" deve ser demonstrada por meio de uma justificação moral. O

---

<sup>415</sup> Alexy, R. *Concetto e validità del diritto*, Biblioteca Einaudi, Bolonha, 1992. p. 87-131.

conceito jurídico de validade em sentido estrito significa tão somente a sua verificação se uma norma foi produzida em conformidade com o ordenamento<sup>416</sup>.

Um conceito plenamente desenvolvido de validade jurídica (como conceito positivo) inclui elementos de validade social ("*mínimo de eficácia*") e no seu conceito "não positivista" inclui elementos de validade social e moral<sup>417</sup>.

O conceito de direito<sup>418</sup> demonstrado a luz dos três tipos de validade define o direito como sistema de normas:

- 1) Que avança a pretensão de "justeza";
- 2) Que consiste na totalidade de normas estatuídas em conformidade com a constituição, dotadas de um mínimo de eficácia social (ou chance de eficácia) incluídos a absorção da "pretensão de justiça" decorrente dos procedimentos de aplicação do direito.

A indissociabilidade entre os níveis normativo e factual da ciência jurídica é o ponto de partida para as indagações de FERRAJOLI acerca da dicotomia central da teoria do direito efetividade/inefetividade, não interessa somente a um enfoque sociológico mas traduz-se na base de outras oposições como validade/invalidade, legitimidade/ilegitimidade, exercício/a falta de exercício viciado dos poderes, licitude/ilicitude dos comportamentos<sup>419</sup>.

Tanto o modelo realista proposto por ROSS na medida em que pretende coincidir a validade de cada norma e não só daquela fundamental com sua efetividade e também o modelo normativista, segundo o qual a validade de uma norma depende da validade da sua norma superior até chegar a uma norma

---

<sup>416</sup> Alexy, *Ibidem*

<sup>417</sup> *Ibidem* Alexy identifica ainda as colisões entre os diversos tipos de validade e ao enuclear o seu conceito insere critérios para ponderação jurídica das mencionadas colisões.

<sup>418</sup> Alexy, *Ibidem*, p. 129.

fundamental cuja validade repousaria sobre sua efetividade, conforme evidencia o próprio ROSS<sup>420</sup>. FERRAJOLI admite três níveis de necessárias à compreensão semântica, na ciência do direito para a compreensão dos termos validade e existência: níveis de normas, níveis de observação e níveis de verdade.

As duas linhas de pensamento (normativista e realista) revelam dois níveis de observação que se acham separados o *nível normativo* e o *nível factual* contudo ambas são as duas faces ou dimensões de um único universo<sup>421</sup>. A "validade", "efetividade" (e as suas negações) são concebidas (a luz das teorias normativistas e realistas) a partir da existência das normas designadas com os termos "*vigor*" ou "*vigência*".

"o equívoco comum às teorias normativistas e àquelas realistas é aquela de confundir as questões teóricas como são aquelas de validade e de efetividade, com uma questão metateórica, como é aquela da existência das normas que não é nada mais que a referência empírica da noção semântica de verdade jurídica, assim como a existência dos fatos é a referência empírica da noção semântica de verdade factual"<sup>422</sup>.

O mesmo não se afirma sobre *juízos de validade e invalidade* de uma norma que são "*proposições jurídico-operativas*" verificáveis ou refutáveis com base em outra norma (exatamente a norma de nível superior que disciplina sua produção). Por sua vez, os juízos de *efetividade* e de *inefetividade* são *proposições factuais*, verificáveis ou refutáveis, baseados em fatos, exatamente aqueles fatos (ou atos) de nível inferior que revelam sua observância ou inobservância<sup>423</sup>.

---

<sup>419</sup> Ferrajoli, La semantica della teoria del diritto, la teoria generale del diritto - problemi e tendenze attuali - Studi dedicati a Norberto Bobbio a cura di Uberto Scarpelli, Edizioni di Comunità, Milano, 1983, p. 124-125.

<sup>420</sup> Alf Ross, *El concepto de validez y otros ensayos*, traducción: Genaro R. Carrió y Osvaldo Paschero, Segunda edición, Distribuciones Fontamara, S.A., México, 1993, pp 7-44, Ferrajoli, op. cit., ao suscitar as críticas de Ross externadas na obra *Direito e Justiça*.

<sup>421</sup> Ferrajoli, *Ibidem*, p. 115-122.

<sup>422</sup> Ferrajoli, *Ibidem* p. 123.

<sup>423</sup> Ferrajoli, *Ibidem*

A questão pungente suscitada por FERRAJOLI e que também orientou as indagações iniciais deste trabalho concerne à busca de uma explicação para as "divergências permanentes entre a representação normativa e o funcionamento real do sistema"<sup>424</sup>.

A dimensão participativa no fenômeno da produção do direito porta consigo uma integração entre as dimensões de validade e efetividade. Uma teoria que propunha uma integração entre os modelos semânticos de validade/invalidade em conexão com a efetividade e inefetividade, é para FERRAJOLI necessária diante da crise que assola hoje o estado de direito centro da atenção politológica, como por exemplo a "obsolescência do princípio da legalidade, multiplicar-se das prestações estatais e a sua modelização extra-legal a inadequação entre a estrutura normativa do velho estado liberal para garantir os novos direitos e a disciplina as novas funções do estado social, a crescente ilegalidade do aparato (estatal) e o caráter fugidio e oculto dos centros reais de poder - permanecem ainda incompreendidos e em muitos casos ignorados pela reflexão jurídico-teórica.

A cultura jurídica hodierna, baseado sobre a dissociação entre a dimensão normativa e aquela factual, como afirma FERRAJOLI *"favorecem concepções do direito e modelos de ciência jurídica perigosamente ideológicos: um baseado sobre uma sorte de contemplações acrílicas e edificante do sistema normativo, o outro sobre uma aceitação acrílica e mais ou menos resignada dos seus mecanismos de funcionamento real"*.

A construção do discurso normativo cuja revelação e estrutura se faz na comunicação entre as pessoas (cap. 1 evoca a dimensão pragmática da validade

---

<sup>424</sup> Ferrajoli, *Ibidem*, p. 127.

do direito em sentido amplo, vale dizer da integração entre as duas dimensões validade/efetividade operada pela participação popular na produção da lei.

Sob o enfoque pragmático, FERRAZ JR. evidencia as dimensões de circularidade e interação ao contestar a concepção de validade fundada na relação linear entre Norma A e Norma B (*a norma A afeta B, mas a afecção de B afeta de novo A*):

*"Assumido, porém, o princípio interacional da pragmática, a validade (e invalidade) se desprende desta linearidade abstrata, devendo ser vista no contexto situacional, donde o sentido discutível que passa a ter aí o conceito de "anormalidade". Assim, a invalidade, vista como figura anormal, ou a invalidade, como uma resposta coerente dentro de uma situação, eis os dois pontos de vista discrepantes, que lançam sobre a teoria da norma luzes diferentes, o que faz de nossa análise algo mais que mero exercício acadêmico"<sup>425</sup>.*

Se o cidadão não pode se eximir de conhecer a lei, cabe ao Estado o dever de informar sobre a existência de normas jurídicas vinculantes: este é o conteúdo instrumental do princípio da publicidade que integra de um lado os requisitos de validade da produção do direito e de outro as condições de aplicação da lei. Do mesmo modo que o cidadão não pode exigir do Estado conduta justificada por norma que não seja vigente, também o Estado não pode pretender exigir do cidadão o conhecimento de norma vigente, sobretudo aquelas cujas disposições se situem fora dos valores reconhecidos socialmente, frutos da sua profícua atividade legiferante numa sociedade a cada dia mais complexa no quadro das mudanças econômicas e sob o impacto da tecnologia.

A participação popular na atividade legiferante revela sua qualidade de *calibração*<sup>426</sup> e m face ao ordenamento jurídico como porque otimiza a imperatividade das normas. Dentro desse contexto, a publicidade da lei na sua

---

<sup>425</sup> Tércio Sampaio Ferraz, *Teoria da Norma Jurídica*, 3ª ed., Forense, Rio de Janeiro, 1997 p.122 *et seq.*

<sup>426</sup> *ibidem*, pp 130-131 " trata-se de qualidade pragmática do discurso normativo, através da qual a norma se adapta à mudança e desvios em razão de uma estabilidade conhecida, constituindo um padrão de ordem superior caracterizado pelo rompimento e reconstrução de um padrão aplicável a maiores unidades de tempo. Assim propomos que haja uma "regulagem" da possibilidade de exigência (validade) e de obediência (efetividade) de um discurso normativo que expressa uma estabilidade de tal forma, que desvio (ilegitimidade, falta de competência ou descumprimento, não aplicação), dentro de um âmbito, é contrabalançado (medidas disciplinares, sanções, anulação, declaração de nulidade)

concreta, reclama do Estado muito mais do que a sua concepção satisfatória baseada na publicação dos atos normativos nos veículos oficiais de divulgação em função de todos os direitos fundamentais. O conceito de estado democrático conformado pelo desenvolvimento da ciência jurídica. Uma vez que a publicidade, como vimos insere-se no processo de formação das normas, os seus defeitos (visto que objetiva dar a conhecer) são imputáveis ao Estado pois ele é o destinatário do comando que categoriza, a publicidade como requisito de validade. Desse modo, os problemas de publicidade não incidem somente na validade material, mas penetra e atinge a validade formal das leis, sendo passíveis de declaração de invalidade. Os atos jurídicos fundados em leis cuja devida publicidade foi negligenciada pelo Estado.

### **Conhecimento possível: dever do estado e os paradoxos e tendências da disciplina legal**

O sistema pátrio de direito positivo apresenta as suas dificuldades decorrentes do pressuposto do conhecimento presumido das leis fundamento de validade da norma. Para ilustrar, criticamente, tais dificuldades, vejamos:

Lei 4.657/42, conhecida como a Lei de Introdução ao Código Civil estabelece, mas na verdade norma geral regulamentadora das condições de validade e aplicação da lei, dispõe no art. 3.º que "*ninguém se salva de aplicar a lei, alegando que não a conhece*".

- 2) A lei complementar 95/98 no seu art. 8.º dispõe que **"a vigência da lei será indicada de forma expressa e de modo a contemplar prazo razoável para que dela se tenha amplo conhecimento**, reservada a cláusula "entra em vigor na data de sua publicação" para as leis de pequena repercussão" (grifo nosso).
- 3) O código de Processo Civil cuja função é regular a administração da justiça, no seu art. 337 evidencia em texto legal a dificuldade em conhecer o Direito por parte da autoridade cuja função é exatamente decidir sobre o direito fundado no ordenamento jurídico vigente: **"A parte que alegar direito municipal, estadual, estrangeiro ou consuetudinário, provar-lhe-á o teor e a vigência, se assim o determinar o juiz"**.
- 4) Já no seu art. 18 prescreve que "eventual inexatidão formal de norma elaborada mediante processo legislativo regular não constitui escusa válida para o seu descumprimento."
- 5) A ignorância sobre a ilicitude do tipo no direito penal. Art. 21 - *O desconhecimento da lei é inescusável. O erro sobre a ilicitude do fato, se inevitável, isenta de pena; se evitável, poderá diminuí-la de um sexto a um terço. Parágrafo único. Considera-se evitável o erro se o agente atua ou se omite sem a consciência da ilicitude do fato, quando lhe era possível, nas circunstâncias, ter ou atingir essa consciência.*
- 6) O Decreto 2954 de 29 de janeiro de 1999 que estabelece regras para a redação de atos normativos de competência dos órgãos do Poder Executivo disciplina a consulta pública no seu art. 15: *"Na hipótese de elaboração de projetos de atos normativos de especial significado político ou social, poderá ser dada ampla divulgação ao texto básico, inclusive tornando o disponível por via da "internet" ou realizando audiência pública, com o objetivo de receber sugestões por*

**parte dos órgãos, entidades ou pessoas a quem a medida se destina ou interessa”.**

- 7) A Lei de Responsabilidade Fiscal no seu art. 48: *“São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação inclusive por meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias, as prestações de contas e o respectivo parecer prévio, o relatório resumido da execução orçamentária e o relatório de gestão fiscal, e a versões simplificadas desses documentos. Párrafo único: **A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos.***
- 8) E por fim a Constituição no art. 5.º, inciso XIV ao garantir o acesso de todos à informação, *incluindo assim os enunciados jurídicos, veículos de comunicação entre o Estado e a sociedade.*

Analisando o próprio sentido de conhecimento da lei extraído da realidade normativa deduz-se alguns elementos norteadores da nossa reflexão do conceito de conhecimento da lei e de sua íntima relação com a sua compreensão:

I - Existem certos tipos de lei que reclamam uma publicidade qualificada.

II - A publicidade da lei em termos pragmáticos se confunde com a prova de sua vigência em detrimento do seu fim: o seu conhecimento.

III - No Estado de modelo federal é exigida a prova de existência de direito municipal e estadual.

IV - A redação da lei é que interfere na sua inteligência, de um lado permanece fora do juízo sobre a sua validade formal e de outro (produção da norma



e publicidade) utiliza-se da disponibilização universal (publicidade e interesse) e do seu teor (consulta e audiência pública)

**V** - Não só a lei, mas também atos administrativos de efeitos gerais (notadamente aqueles oriundos da administração federal são objeto de consulta pública).

**VI** - O desconhecimento é uma situação interna do sujeito que a publicidade fato externo, tem a incumbência de diminuir.

Todos os elementos acima expostos refletem a tensão que a presunção do conhecimento da lei possui dentro do estado democrático de direito.

O direito de participação popular na produção da lei e a evolução do fenômeno comunicativo (que as normas evidenciam) o conhecimento da lei e a compreensão da norma.

Na medida em que o Estado se funda na igual limitação de liberdade para todos ou nas exceções que se acham justificadas pelas desigualdades e tutela de coisas cardeais como vida e dignidade da pessoa humana, a concepção da validade é atingida tanto no seu sentido formal no modo da publicidade bem como no seu sentido material: concretização dos direitos fundamentais e condição da cidadania emancipatória.

#### **6.5. Densificando o princípio da publicidade: o dever do Estado em "informar" sobre a existência das normas**

A universalização da informação é uma das conseqüências do impacto tecnológico. Contudo, esta universalização apresenta também os seus

limites porque se é possível sob o ponto de vista instrumental isto não significa, necessariamente, que o seu acesso ocorre na mesma medida.

A idéia de participação e sua realizabilidade exige o estabelecimento de um sistema comunicativo no qual os participantes tenham condições de se informar acerca não só da situação, mas do sistema normativo que a orienta. Escolhas verdadeiramente livres pressupõem o acesso às informações, ao mesmo tempo em que um estado materialmente democrático o seu conteúdo circulam também fora do aparato estatal. Ganhando a agenda pública intervindo no sinal da conduta daqueles que a acedem.

A concretização dos princípios constitucionais da República se faz também mediante as políticas públicas que por sua vez, utilizam-se das leis para estabelecer competências e orientar comportamentos. A complexidade e diversificação da atividade estatal somadas à categoria de suas funções torna o Estado um grande manancial de informações que interessam à sociedade e às pessoas individualmente consideradas, haja vista o fato de que seus "atos" destinam-se precipitadamente a satisfazer interesses e necessidades sociais.

Neste contexto o princípio da publicidade apresenta-se como baliza de atuação estatal de modo a permitir o acesso às atividades estatais (administrativas, legislativas, judiciais) por parte dos cidadãos.

O impacto da tecnologia da informação potencializou a qualidade e a latitude de acesso à informação não só do "mundo da vida", mas daquilo que o estado faz em nome da soberania popular. A utilização crescente do aparato informático criou novas dimensões para o relacionamento humano, reclamando a tutela do direito posto que revelou fatos e atos relevantes capazes de criar, modificar, extinguir direitos.

A publicação dos atos normativos e em especial das leis reveste-se de uma particular disciplina normativa em face da natureza da informação divulgada a lei.

A comunicação dos textos legais tem como pressuposto factual (e requisito de validade) a publicação que por sua vez permitirá o exercício da cognição dos enunciados normativos.

As indagações sobre a publicidade se fazem então sob duas perspectivas:

- a) Condições de aplicabilidade da lei e obrigação de conhecê-la (conhecibilidade).
- b) O sentido da publicidade dos atos em função do impacto tecnológico e da participação popular (análise do modelo de publicidade oficial).

*“A publicação é a publicidade na sua dimensão de ato”. PIZZORUSSO classifica a publicação como ato instrumental<sup>427</sup>: “a publicação dos atos normativos consiste num complexo de atividades que permitem fixar o texto do ato de publicar, colocando-o de várias formas a disposição dos cidadãos e atribuindo a esse certo caráter de autenticidade que é destinado a assumir”.*

A publicação desta lei é uma condição para aplicabilidade da lei uma vez que disponibiliza publicamente o seu texto e fixa a data do início da obrigatoriedade da lei e quando os seus efeitos se tornem vinculantes.

Na Grécia e bem antiga a existência da lei na proclamada nas igrejas e nas ruas, com o advento da invenção da imprensa e do fato de que o texto da lei poderia ser materializado em papel e chegar a um número maior de pessoas. Em todo caso a motivação intrínseca da publicidade é diminuir o hiato entre o conhecimento real e o conhecimento presumido da lei.

Normas de vários tipos e hierarquias tutelam a publicidade no Estado democrático de direito, na esfera constitucional a publicidade é dirigida ao

---

<sup>427</sup> *La pubblicazione degli atti normativi*, Giuffrè, Milano, 1963, p. 41.

Estado (administração da justiça art. 5.º LX e administração pública art. 37); as normas sobre produção de normas contidas no enunciados sobre processo legislativo o art. 5º remete à Lei complementar 96/98 o sentido positivo da publicidade como requisito de validade formal das leis, (bem como a Lei de Introdução ao Código Civil) contudo, as normas sobre a publicidade se articulando sistema normativo constitucional bem como na sua densificação evidenciando contornos novas, seja pela enucleação de princípios implícitos ou de princípios explícitos. A participação popular é princípio estruturante que "interage" com outros como a dignidade da pessoa humana numa sociedade solidária art. 1º e art. 2º) com a prevalência dos direitos humanos (4º);

Diante deste quadro assume singular relevância o art.8º da lei complementar 95/98 "A vigência da lei será indicada de forma expressa e **de modo a contemplar prazo razoável para que dela se tenha amplo conhecimento**, reservada a cláusula entrar em vigor na data de sua publicação para as leis de pequena repercussão" (grifo nosso).

O "conhecimento" acha-se então contemplado como elemento da validade na medida em que a publicidade foi qualificada com o conceito indeterminado "prazo razoável" que será determinado através da dilação do fator tempo, mas só isto não é insuficiente para concretizar esta norma cujo campo normativo direciona a idéia de conhecimento para um modelo ativo de cidadania. A publicidade pode provar a força vinculante quando a lei ainda não estiver disponível para produzir efeitos.

Diante deste contexto, o Estado deve ordenar a sua publicação de modo a efetivar os comandos legais acerca da publicidade das leis.

Porém, a conduta do Estado é um dever<sup>428</sup>?

Quando dispõem que alguém se escusa de conhecer a lei alegando não a conhece deste enunciado decorre as seguintes normas; todos devem conhecer a lei

Esta posição subjetiva de proeminência dos cidadãos exigem por parte da autoridade competente (Estado). Por outro lado não se trata de uma "faculdade" de conhecer, os cidadãos estão sob égide de normas que efetivamente das quais não tem a mais pálida idéia acerca de sua existência, e sim de um poder, ou direito potestativo, visto que cabe ao Estado, no pléxo de suas funções legitimar a produção do direito, com o dever de publicar as leis.

É por isso que as questões envolvendo a validade<sup>429</sup> (no seu sentido formal, material e sua relação com a eficácia) e a força vinculante merecem uma reflexão em termos do conhecimento e compreensão das leis. Nem mesmo o Estado que tem o dever de publicar e que impõe a todos o dever de conhecer a lei *conhece-a*, conforme se depreende desta norma de processo (Cod. Proc. Civ. Br.art.337): "A parte deve fazer a prova do direito municipal, estadual e estrangeiro".

---

<sup>428</sup> Fazzalari (Istituzioni di Diritto Processuale, Padova, Cedam, p. 33 e 55) distingue dever e obrigação em função do esquema de agregação de normas que implicam em conexões de normas, atos jurídicos e posições subjetivas que permite a um sujeito (posição de proeminência) sobre um bem e o da obtenção dos outros (com exceção do titular da faculdade em relação ao objeto). As obrigações são um esquema de agregação (dever de conteúdo patrimonial, correlato a um direito de crédito).

<sup>429</sup> Ferrajoli, *Ibidem* p. 352, "A novidade representada pela constitucionalização dos princípios de direito natural pelo direito positivo - que em relação ao direito natural, "que não é", é obviamente só o direito "que é", é tão somente que este transformou-se numa estrutura complexa que conddivide seja a dimensão do ser que aquela do dever. A primeira dimensão é aquela aos juízos factuais sobre a efetividade e a "inefetividade" das normas referentes as atividades de grau e a estas inferiores, a segunda é aquela à que se referem os juízos jurídicos sobre a sua validade ou invalidade em face às normas ou á estas superiores. A definição teórica de "direito válido" conforme ao princípio metacientífico do positivismo jurídico expresso na nossa terceira tese em tema de separação entre direito e moral - permanece portanto ideologicamente neutra: é válida ainda que injusta, qualquer norma o prescrição que seja conforme às normas sobre a sua produção. Só que entre as normas sobre produção de normas o moderno estado constitucional de direito induzir múltiplos princípios ético-políticos das normas produzidos e operam como parâmetros ou critério de legitimidade ou de ilegitimidade não mais externos ou jusnaturalistas, mas internos ou positivista.

Porém, o modo como a publicidade é feita e a sua disponibilização através da indicação de *seu* acesso para tal colocam em evidência o sentido do dever público do estado.

## 6.6. A publicidade oficial: críticas ao modelo "para não ser lido" e tendências à otimização da publicidade oficial

### A) Breve histórico da Imprensa Oficial do Brasil

A Imprensa Oficial ("Imprensa Régia")<sup>430</sup> foi criada no Brasil por força do Decreto Real de 13 de maio de 1809 pelo então Príncipe Regente D. João VI com o fim de dar publicidade oficial e exclusiva aos atos normativos e administrativos do governo. O "Diário Oficial" foi editado em 1.º de outubro de 1862 como veículo de divulgação oficial dos atos legais, por força do ato do presidente do Governo<sup>431</sup> e desde aquela época foi publicado ininterruptamente. Em 1877 (inaugurado o edifício-sede da Imprensa Nacional), as inovações gráficas (linotipia, uso de chumbo e composição a quente) permitiram um aumento no volume na qualidade da impressão. Já em 1904 a Imprensa Nacional publica 12 milhões de exemplares tipográficos/ano. Em 1942 já são 295 milhões de exemplares tipográficos/ano, é criada a Escola de Artes Gráficas que funciona na nova sede construída em 1940 (governo Getúlio Vargas), já que a antiga sede danificada por um incêndio não comportava mais aqueles serviços. Naquele ano a Imprensa Oficial foi o primeiro órgão federal a aceitar mulheres em seus quadros.

A inauguração de Brasília em 1960 marcou a fundação do parque gráfico da Imprensa Nacional onde até hoje é editado o Diário Oficial<sup>432</sup>. O ano de 1994 fica o início da editoração eletrônica das obras e jornais. O ano de 1996 marca a informatização da Imprensa Oficial, conforme o previsto no seu Plano Diretor 95/99 que também elenca em suas metas a conseqüente capacitação profissional e

---

<sup>430</sup> Evolução Histórica da Imprensa Oficial é noticiada também no seu próprio site.

<sup>431</sup> Pedro Araújo Lima - Marquês de Olinda.

<sup>432</sup> As obras e periódicos foram produzidos no Rio de Janeiro até 1979.

treinamento de seus servidores. Hoje as informações oficiais contidas na versão impressa do Diário Oficial estão disponíveis, gratuitamente na Web através do site da Imprensa Oficial, como estratégia de democratização da informação oficial através da possibilidade do acesso, no dia da publicação dos atos publicados nos jornais oficiais<sup>433</sup>.

Tomaremos como perspectiva de análise a sistemática da disposição dos atos normativos (incluídos nas considerações os atos administrativos e os atos judiciais, mas notadamente os atos legislativos e os atos administrativos de efeitos gerais) no Diário Oficial da União - DOU - veículo de publicação dos atos federais e nacionais.

O D.O.U. revela na sua forma de diagramação (ou disposição gráfica dos atos) um forte senso de hierarquia e a concepção de que a leitura e compreensão destinam-se às fontes emanadoras daqueles atos e não ao cidadão comum.

O DOU é dividido em três seções sendo que os atos importantes e, ou, cujo envio tenha impossibilitado de algum modo a sua inclusão na seção correspondente devem ser publicados em separado através do "suplemento".

Na primeira seção estão dispostos os atos da Presidência da República, dos Ministérios, seguidos pelo Poder Legislativo e Judiciário. A inclusão nas seções seguintes (2.<sup>a</sup> e 3.<sup>a</sup>) se faz em virtude do fato de que estes atos pertencem ao segundo e terceiro escalão, isto é, no esquema organizacional são emitidos por autoridades situadas abaixo daquelas que pertencendo à Administração Pública Direta (de acordo com a escala descendente, por exemplo, de um Ministério) tem o seu poder de decisão abaixo, ou num âmbito menor, em uma escala de graus,

---

<sup>433</sup> Conforme pode ser verificado no link "jornais oficiais na internet" <<http://www.in.gov.br>> em 16.08.2001).



em relação à autoridade máxima de um dado âmbito (que corresponde à uma "fatia" do poder) do esquema organizacional dos três poderes".

A primeira autoridade a ter seus atos publicados é o Presidente da República abaixo do título "Poder Executivo!), logo após estão dispostos os ministérios<sup>434</sup>, os Atos do Poder Legislativo e os do Poder Judiciário.

A reflexão inicial sobre o *conteúdo simbólico* por trás da "sistemática" de publicação inicial leva-nos a justificar semelhante esquema sob o argumento de que se trata de competência da administração pública federal cuidar da publicação dos atos emanados pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário apesar de sob o ponto de vista organizacional, a Imprensa Oficial integra a estrutura administrativa da Presidência da República: daí o fato de que o Poder Executivo (seus atos) estejam dispostos em primeiro lugar.

Este é um ponto interessante para uma análise crítica, esta disposição não reforçaria o caráter "pessoal do poder" (uma vez que o poder executivo se concentra numa figura concreta) em detrimento do legislativo que constitucionalmente exerce a soberania popular?

---

<sup>434</sup> Na seguinte ordem: atos do Poder Executivo; Presidência da República; Ministérios: Justiça, Defesa, Relações Exteriores, Fazenda, Transportes, Agricultura e Abastecimento, Educação, Cultura, Trabalho e Emprego; Previdência e Assistência Social, Saúde, Desenvolvimento; Indústria e Comércio Exterior; Minas e Energia; Planejamento; Orçamento e Gestão; Comunicações; Ciência e Tecnologia; Meio Ambiente; Integração Nacional; Desenvolvimento Agrário; Ministério Público da União; Tribunal de Contas da União; Poder Legislativo; Poder Judiciário.

### 6.6.1. A lógica subjacente à publicidade oficial

As deficiências e desafios da publicidade oficial não residem só na sua dimensão simbólica. A leitura do DOU e a busca dos atos objeto de publicação constitui-se numa verdadeira "odisséia" para os desavisados. Sua estrutura compacta, repetindo o índice inicial em todos as três seções, a saber: Atos do Poder Executivo, Atos do Poder Legislativo, as três seções, a saber: Atos do Poder Executivo, Atos do Poder Legislativo, Atos do Poder Judiciário, proporcionam ao leitor além da falsa impressão de hierarquia entre as três funções uma dificuldade em compreender a existência de três cadernos cuja publicação obedece a um mesmo esquema sem a evidenciação prévia da "lógica" hierárquica insita no modelo.

Ademais o DOU é pago, seja o exemplar que pode ser adquirido para venda singular em algumas bancas (na sua maioria absoluta situadas nas capitais), ou através de assinaturas a pagamento feitas pelos órgãos da estrutura administrativa das três funções. Tal constatação dificulta para o cidadão comum o acesso ao "conhecimento das leis" ainda que meramente formal, visto que aquele tem dificuldades reais em ter acesso à publicação oficial. Uma justificativa digna de nota, foi edição do diário oficial "eletrônico" editado após o envio eletrônico dos atos que permite o acesso gratuito ao seu conteúdo via internet<sup>435</sup>, por ora restrito à publicação na seção 1, dos órgãos sediados na capital federal, bem como no Diário da Justiça (seção 1) após o cadastramento prévio e formal do órgão, conforme o item III, letra B das "Normas Técnicas e Operacionais" para publicação nos Diários

---

<sup>435</sup> <<http://www.in.gov.br>> é o endereço da página inicial (homepage) da Imprensa Oficial onde se acessa o diário oficial eletrônico e o convencional (este, em 26 de agosto já não estava mais disponível no site), em função da greve dos funcionários da Imprensa Nacional.

Oficial da União e da Justiça<sup>436</sup>. A partir de outubro de 2001 todos os órgãos que publicam no DOU poderão enviar eletronicamente suas matérias o que significará maior rapidez e eficiência no serviço de editoração<sup>437</sup>.

O Jornal oficial da União comumente conhecido como DOU congrega a publicação das três funções (não obstante a designação do Diário da Justiça e do Diário do Legislativo), na sua versão eletrônica - transmissão eletrônica das matérias, e na convencional cujas matérias são em menor número, sob a forma de papel com matéria datilografada ou impressa.

#### 6.6.1.1. Quadro comparativo do conteúdo das seções

	Diário Oficial da União	Diário da Justiça
Seção 1	Publicação de leis, decretos, resoluções, instruções normativas e outros de interesse geral	Publicação dos atos dos tribunais superiores do Poder Judiciário, Conselho Federal da OAB.
Seção 2*	Publicação de atos de interesse dos servidores da Administração Federal	Publicação dos atos dos tribunais regionais federais e boletim da justiça federal - Distrito Federal (DF) VERIFICAR
Seção 3	Publicação de contratos, editais, avisos e ineditoriais (publicação de atos de particulares)	Publicação dos atos do Tribunal Regional do Trabalho (10.ª Região), do Tribunal Regional do Tribunal Marítimo, do Tribunal de Justiça do DF e da OAB - Seção do Distrito Federal.

Fonte: <http://www.in.gov.br/inpt-oque.stm>.

\* Os atos relativos a provimento, vacância de cargos e empregos ou designações de funções dos servidores civis e militares da União, de suas autarquias e das funções públicas, bem como dos servidores do Poder Legislativo e Poder Judiciário, são publicados de maneira padronizada, no Diário Oficial da União, Seção 2. Os atos de provimento e vacância são os seguintes: a) nomeação; b) promoção; c) transferência; d) reintegração, aproveitamento, reversão, readaptação, recondução; e) exoneração; f) aposentadoria, posse em outro cargo inacumulável, falecimento.

<sup>436</sup> Conforme o texto das "Normas Técnicas para publicação nos jornais oficiais" obtido em link da Imprensa Oficial "Normas de Publicação" <<http://www.in.gov.br/inst-normas.stm>>.

<sup>437</sup> Por força de portaria expedida em setembro de 2001.

Já os atos de publicação obrigatória se dividem naqueles publicados no DOU e no Diário da Justiça - DJ, bem como das matérias resumidas em ambos diários.

### 6.6.1.2. Quadro comparativo das matérias obrigatoriamente publicadas\*

Matérias do DOU	Matérias do DJ	Resumos (acrescidos dos seus elementos essenciais à sua identificação, exigência e eficácia)
São obrigatoriamente publicados, na íntegra, no Diário Oficial da União: leis, emendas à Constituição, decretos legislativos e demais atos resultantes do processo legislativo; tratados, acordos, convenções e outros atos internacionais aprovados pelo Congresso Nacional e os respectivos decretos de promulgação; decretos, medidas provisórias e outros atos normativos baixados pelo Presidente da República; atos normativos dos Ministros de Estado, de interesse geral; pareceres do Advogado-Geral da União e respectivos despachos presidenciais, salvo aqueles cujos julgamentos e decisões do Tribunal de Contas da União; matérias do Poder Judiciário de caráter normativo	Os atos de caráter judicial do Poder Judiciário e dos órgãos auxiliares da Administração da Justiça; as matérias de designação dos membros do Ministério Público, para atuarem em processos judiciais como representantes da União, e as de designação de advogados, pela Ordem dos Advogados do Brasil – OAB, para prestar assistência judiciária gratuita.	Atas e decisões dos órgãos dos Poderes da União e do Tribunal de Contas da União, suprimidos os discursos, elogios, homenagens, agradecimentos, explicações, etc.; deliberações, acordãos; pautas, editais, avisos, comunicados; contratos, convênios, acordos, aditivos, ajustes, protocolos, distratos e instrumentos congêneres; matérias oficiais que autorizem a exploração de serviços por terceiros; atos, portarias, despachos, resoluções; matérias decorrentes de iniciativa particular, tais como atas, estatutos sociais, alterações de estatutos sociais, balanços, certidões, editais, avisos, etc., restringindo-se aos seus elementos essenciais.

Fonte: Normas técnicas de publicação nos jornais oficiais.

\* São publicados nos Ineditoriais as matérias de publicação obrigatória: As matérias decorrentes de interesse particular, que devam ser publicadas em virtude de disposição legal, serão veiculadas na Subseção Ineditoriais do Diário Oficial da União, Seção 3. Os atos oriundos da Justiça Federal, dos Tribunais Regionais, Órgãos e serventias judiciais não sediados no Distrito Federal, decorrentes de disposições legais, serão publicados na Subseção Ineditoriais do Diário da Justiça.

O Decreto 96.671/88, cujo escopo visou a diminuição do número de atos no DOU e no DJ impediu a publicação de uma série de atos<sup>438</sup> que acabaram

<sup>438</sup> Atos de efeito eminentemente interno de qualquer órgão, que já tenham sido objeto de ato normativo de autoridade superior, já publicado em órgão oficial, inclusive Boletim de Serviço ou de Pessoal; atos

por promover a seleção de prioridades para publicação verificáveis no Quadro 6.6.1.2.

O "Diário Convencional" também teve sua versão eletrônica num formato que preservou o aspecto original do DOU como se a versão em papel jornal fosse "lida" através do monitor. As páginas do jornal foram "escaneadas" (ou convertidas em imagens) que digitalizadas poderiam ser lidas através de um programa de aquisição gratuita na rede chamado "djvu" (uma referência à expressão francesa "*déjà vu*"). Este programa, contudo, apresenta problemas na impressão com os mesmos caracteres e formatação do DOU original em versão papel jornal.

O acesso eletrônico do DOU ainda permanece restrito àqueles que possuem acesso à internet em casa ou no trabalho, até o momento de implantação da internet pública, como o que já ocorre com a telefonia pública simbolizada pelos "orelhões"<sup>439</sup>.

O recebimento eletrônico de matérias por parte da Imprensa Oficial - DOU que por sua vez gera o diário oficial em versão eletrônica é regulado da seguinte forma: recebimento de identificação e senha particular de acesso

---

concernentes à vida funcional dos servidores dos Poderes da União, que não se enquadrem nos estritos termos do item 37.1 (das normas técnicas referentes ao provimento e vacância), entre outros: apostilas (correção de inexatidões materiais), portarias de elogio, concessão de vantagens, direitos, indenizações ou gratificações, pensões e férias; atos de designação para viagem no país, movimentação interna, mudança de lotação, progressão horizontal e vertical; atos de concessão de medalhas, condecorações, comendas e títulos honoríficos, salvo se efetuados por via de lei ou decreto; listas de antigüidade e avaliação de desempenho; portarias de designação de comissão e grupo de trabalho, salvo se interpoderes, interministerial, entre Ministérios e órgãos vinculados, entre Ministérios e suas extensões regionais, ou se compostos por membros estranhos à Administração Pública; portarias de designação de comissão de sindicância, processo administrativo ou disciplinar, exceto aquela que por determinação expressa deva atuar fora do âmbito do órgão, devendo constar, do ato, o órgão a que pertencem os designados. Gabarito de provas de concurso público, salvo lei específica. Partituras, letras musicais, desenhos e figuras de tipos diversos, tais como: gráficos, organogramas, fluxogramas, logotipos, brasões, emblemas, símbolos ou mapas, exceção feita aos modelos de documentos, formulários ou requerimentos de caráter normativo. Discursos. Despachos e pareceres que não fixem normas de caráter geral e que ainda não sejam conclusivos. Índices e sumários de atos. Matérias de interesse particular, salvo imposição legal.

<sup>439</sup> O acesso universal à internet é uma das metas do Ministério das Comunicações para cuja efetivação conta com o FUST (Fundo de Universalização das Telecomunicações) e o Funtitel, ambos formados pelos repasses,

(responsável cadastrado para o envio de matérias), utilização de um conjunto de programas cedidos pela Imprensa Oficial, isto é, operador de ofício eletrônico, compactador de criptografia, transferência de arquivos<sup>440</sup>.

## 6.7. Novas perspectivas na publicação oficial: por um modelo mais compreensível

A adoção de bancos de dados de atos normativos *on line* como se pode verificar nos sites governamentais da Casa Civil<sup>441</sup> e da Imprensa Oficial<sup>442</sup> e do Senado Federal<sup>443</sup> (SICOM) revela a poderosa ferramenta de busca rápida e sem volumes que a construção de bancos de dados *on line* pode oferecer. Além da facilidade de consulta, a Casa Civil por exemplo, faz remissão aos dispositivos revogados o que demonstra o papel estratégico que a informática jurídica possui para auxiliar na árdua tarefa de desultar o *cipoal normativo* brasileiro considerando a "vocação legiferante" de nossos governantes somada a uma estrutura federativa.

Em que pese a operacionalização da coerência do sistema, acima descrito, o fato daqueles três "motores de busca" de leis possuíram um âmbito

---

dentre outros, das operadoras de telefonia, conforme (quadro no capítulo 2) e que podem incluir no PEP dentro das ações relativas à internet pública a disponibilização das leis aos cidadãos.

<sup>440</sup> Estes programas (*softwares*) cedidos pela Imprensa são acompanhados por instruções para instalação, configuração e operação dos mesmos. O equipamento exigido é PC 486 ou superior, conexão discada (MODEM) ou dedicada (LAN) com a internet; Microsoft Windows 95. O ofício eletrônico gerado pelo sistema contém a matéria a ser publicada e acompanhada das seguintes informações: nome do órgão do emissor, se de interesse de terceiros, o nome dos interessados, o setor de origem, número de ofício, identificação do responsável pelo envio das matérias, e-mail, data de publicação, relação das matérias (normas técnicas de publicação nos jornais oficiais, item I, letra B).

<sup>441</sup> <<http://www.planalto.gov.br>>

<sup>442</sup> <<http://www.in.gov.br>>

<sup>443</sup> <<http://www.senado.gov.br>>, este através da base de dados de legislação operada via SICOM.

definido pelo tempo e, ou, assunto chama a atenção para o seguinte fato: a forma de organização, a lógica interna do DOU não contribui para a verificação das normas vigentes, não "cativam" as pessoas comuns para sua leitura (e posterior cognição/conhecimento); revelam um conteúdo simbólico que coloca em primeiro plano a figura do Executivo em detrimento do legislativo. Já que os diários oficiais expressam a vontade do Estado é desarrazoada, considerando o modelo de Estado Democrático propugnado pela Constituição, que a sua "expressão/revelação" se faça com tanta ênfase na atividade do governo, da administração pública.

A par das representações simbólicas do Estado Democrático oriundas da manifestação do aparato estatal, a leitura do diário oficial revela a dificuldade para os seus destinatários diante da profusão de atos de toda ordem dispostas pelo Poder Executivo, conforme uma disposição hierárquica assentada na estrutura organizacional da Administração Pública. Trata-se de dificuldade em verificar os atos de efeitos gerais e os de efeito concreto, os atos normativos e os administrativos é um exemplo do desafio em direção à coerência do ordenamento do sentido (e de sua concepção sistêmica) sofre um vigoroso golpe diante destes obstáculos ao "conhecimento das leis" - fim da publicidade - princípio condicionante de validade das normas e cuja falta é causa de problemas relativos à coerência do sistema, especificamente, a incerteza (com a decorrente insegurança) acerca do direito vigente.

Em função da informatização da Imprensa Nacional, sobretudo a deflagrada em 1996, o Diário Oficial da União passou a ter as suas matérias publicadas no seu site na internet. Tal evolução que permite o acesso às suas informações as não assinantes, não seria viabilizada sem a editoração eletrônica proveniente da transmissão eletrônica das matérias.

### 6.7.1. Quadro comparativo entre o jornal convencional e o jornal eletrônico

Jornal convencional	Jornal eletrônico
Envio em papel	Envio eletrônico
Não permite disponibilização imediata na internet, após editoração	Disponibilização imediata para internet após editoração
Para disponibilização na internet, necessita, primeiro, de digitalização	Permite pesquisas, pois a editoração eletrônica, oriunda do Envio Eletrônico de matérias, mantém uma base textual e não de imagem, o que facilita a pesquisa e indexação
A digitalização gera imagens para serem consultadas que não permitem pesquisas e indexações	Excelente qualidade de visualização, pois não provém da digitalização. Portanto, não é imagem obtida por meio de scanner.
Qualidade de visualização inferior ao jornal editorado eletronicamente, devido à digitalização.	
O processo convencional torna a disponibilização mais demorada, pois necessita de tempo para a digitalização.	

Fonte: <<http://www.in.gov.br>>.

O jornal eletrônico permite a formação de uma base textual que por sua vez é facilitada (em termos de tempo e rapidez) a formação de uma base de dados normativos para pesquisa de atos, envio para outros sistemas de informação, indexação de documentos normativos.

A possibilidade de conhecimento e acesso às normas em poucos minutos (ou mesmo segundos) é otimizada pela disponibilização eletrônica dos jornais oficiais.

A racionalização ínsita à elaboração dos bancos de dados normativos sistematizam o ordenamento normativo na medida em que dão condições de verificação da urgência através de operadores lógicos com as variáveis de tempo (data de publicação), natureza (tipo dado); fonte do direito (origem do ato emanado); conteúdo (enunciados e normas); objeto dos atos



(assuntos que podem ser resumidos em palavras-chaves e por sua vez pesquisados através de operadores booleanos e, ou, com.

Entretanto o conhecimento, dos atos normativos, enfrenta, apesar do avanço da disponibilização eletrônica: a manutenção da gratuidade. A questão da gratuidade exige a reflexão sob duas perspectivas: quanto ao acesso (dimensão dos cidadãos) e quanto ao envio/recepção das matérias.

#### *A) Gratuidade do acesso e do envio de matérias*

A democratização do acesso à informação não coaduna com obstáculos de ordem econômica que venham a segregar uma parcela dos cidadãos que têm a obrigação de "conhecer a lei", mas se acham excluídos de fazê-lo, e por via de consequência a "compreensão/cognição" das normas resta prejudicada. Projetos como o "Legge gratis" (Itália) garantem o acesso gratuito às leis e proporcionam condições para sob o ponto de vista pragmático das condições reais para minimizar a ignorância sobre o direito vigente.

Cerca de 14 Estados<sup>444</sup> da Federação (Alagoas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Maranhão, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Paraná, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo)<sup>445</sup> e três capitais (Belo Horizonte, Recife e São Paulo)<sup>446</sup> possuem sites de suas respectivas imprensas oficiais na internet.

---

<sup>444</sup> Dados de julho de 2001.

<sup>445</sup> Alagoas (<http://www.sergasa.al.gov>), Bahia (<http://www.gov.br/segov/egba>); Ceará (<http://www.sead.ce.gov.br/seaddo/principal.asp>); Espírito Santo (<http://www.dio.es.gov.br>); Maranhão (<http://elo.com.br/diariooficial>); Mato Grosso (<http://www.mt.gov.br/htm/iomat1.htm>); Minas Gerais (<http://www.mg.gov.br>); Pará (<http://www.icrepa.com.br>); Paraná (<http://www.pr.gov.br/celepar/seju/dial/index.html>), Pernambuco (<http://www.fisepe.pe.gov.br>); Rio Grande do Norte (<http://www.dej.rn.gov.br>); Rio Grande do Sul (<http://www.corag.rs.gov.br>); Santa Catarina (<http://www.sc.gov.br/webioesc>); São Paulo (<http://www.inesp.com.br>).

<sup>446</sup> São Paulo (<http://www.indesp.com.br> onal/dmoo.html); Belo Horizonte (<http://www.bhz5.pbh.gov.br/dem.hsq>) dom web? read form; Recife (<http://www.recife.pe.gov.br/diariooficial/abertura.SMhtml>).

Todas as capitais disponibilizam gratuitamente os jornais oficiais, dentre os Estados federais, Espírito Santo, Maranhão, Mato Grosso representam problemas de acesso às home-pages iniciais e assim não é seguro afirmar se disponibilizam ou não a versão eletrônica dos jornais oficiais. O Estado de Minas Gerais disponibiliza a leitura mediante pagamento. Apesar da existência do site, a Imprensa Oficial de Santa Catarina não possuía versão eletrônica do seu jornal oficial. Nos nove estados restantes, a disponibilização eletrônica dos seus jornais oficiais é gratuita. Três Estados têm os domínios ou hosts (nomes dos espaços virtuais) registrados como ".com" (ponto com) - MA, PA e SP, ao contrário dos demais que utilizam os domínios governamentais (.gov).

Do outro lado da cadeia de formação da informação oficial encontrava-se os produtores de normas e de comunicados oriundos do Estado. A publicidade das normas de efeitos gerais, além de atender a um requisito de validade são condição para um controle da atividade estatal/administrativa própria dos Estados materialmente democráticos. O conhecimento acerca das "coisas do Estado, do governo" ou da política é o grande motor de uma cidadania efetivamente emancipatória.

Diante deste quadro, evidencia-se uma distinção entre as autoridades investidas de poder de decisão (e por isso com uma "atividade comunicativa" em relação aos cidadãos: a separação entre os matérias publicados gratuitamente e daquelas sujeitas a pagamento.

A primeira situação acha-se regulada no item 43 das normas técnicas para publicação nos jornais oficiais:

"São publicados gratuitamente: as matérias oficiais administrativas, normativas e de pessoal emanadas: da Presidência da República, dos órgãos que a integram, dos Ministérios e órgãos subordinados; do Congresso Nacional, do Senado Federal, da Câmara dos Deputados, do Tribunal de Contas da União e dos órgãos do Poder Judiciário. Despachos, intimações, atas das sessões dos Tribunais, notas de

expediente dos cartórios, acórdãos, pautas, resoluções, súmulas, editais concernentes à Justiça gratuita."

Em síntese, somente a administração direta de um Estado Federal e com um modelo de estrutura administrativa *descentralizada* é que não paga para publicar suas normas (gerais ou de efeitos concretos) e seus comunicados oficiais. As matérias sujeitas a pagamento são oriundas das autarquias, fundações, sociedades de economia mista, entidades sob supervisão ministerial e órgãos autônomos sem autonomia técnica e financeira (item 44). Todos estes órgãos executam funções administrativas nas esferas de competência, todavia, são oneradas pelo próprio Estado que as criou quando cumprem o requisito de validade quando da formação dos seus atos normativos, que por sua vez têm o escopo de efetivar o princípio constitucional da transparência administrativa.

Este aspecto é verificável também na exigência de pagamento para publicação dos contratos, convênios, acordos, aditivos, ajustes, protocolos, distrates e instrumentos congêneres, avisos, editais e comunicados. Tal fato é de uma contradição ímpar em face do dever da publicidade e dos controles sobre a atividade estatal. Recai sobre a Administração Indireta cujo patrimônio e, ou, fim são afetados pelo interesse público, os ônus de publicar e efetivar mandamento constitucional da transparência. Este recurso gasto poderia ser utilizado no cumprimento das suas atividades fins, como é o caso das universidades que integram a Administração Pública Indireta.

Os "benefícios a terceiros" objeto das matérias oriundas dos órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário também são pagas. Vale lembrar que se o direito de petição, garantia constitucional que por sua vez assegura independentemente do pagamento de taxas "a obtenção de certidões em repartições

públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal" (Art. 5.º, XXXIV).

Se a publicidade é condição de validade daqueles atos, a cobrança da mesma ao "terceiro", termo que designa a pessoa comum, externa à estrutura administrativa, é uma forma indireta de onerar o cidadão. É que a Constituição que veda, nestes casos, a cobrança de tributo (taxa) optando por não exigí-lo em face do seu dever de informar. A fruição dos "benefícios", na verdade interesses relevantes de natureza jurídica depende das informações fornecidas pelo Estado; é dever de matriz constitucional posto que decorrente da "rede de proteção"<sup>447</sup>, subsistema constitucional dos direitos e garantias de informação.

A mudança na lógica da sistematização: em busca de uma aproximação real entre a lei e o cidadão conforme foi salientado anteriormente a lógica insita ao modelo de publicação do D.O.U. privilegia a hierarquia do "poder executivo" em detrimento de uma maior clareza em relação aos tipos de atos publicados, isto é da sistematização fundada na hierarquia das normas.

Em primeiro lugar, é preciso mudar o aspecto da publicação oficial. Por que aquele aspecto denso, a disposição com um padrão de letra "burocrático"? Não basta só publicar a informação oficial. As pessoas *precisam* se sentir motivadas a lê-los a penetrar nos meandros das funções estatais. Se ninguém se interessa seja por dificuldade de compreensão ou porque ler atos normativos não é das atividades mais agradáveis para quem o faz esporadicamente. O Estado, na qualidade de (produtor) da informação, cumprirá o seu dever só se favorecer a compreensão, a

---

<sup>447</sup> Direito de petição (art. 5.º, XXXIV; art. 5.º LXXII (habeas data); a garantia da gratuidade das ações de habeas corpus e habeas data. A concretização procedimental/processual dos comandos constitucionais acha-se regulado, de modo imediato: Lei 9051/95 (expedição de certidões para a defesa de direitos e esclarecimento de situações) - Lei 9.507/97 (habeas data); Lei 9.265/96 e Lei 9.534/97 (gratuidade dos atos necessários ao exercício da cidadania).

coerência do sistema normativo. Caso contrário, o conhecimento será formal e não material como reclama o subsistema de normas acerca da informação. A inclusão efetiva do cidadão como elo da cadeia comunicativa do Estado é pressuposto ao exercício da cidadania.

A disposição dos atos normativos nos jornais oficiais transmite a falsa idéia de que o Poder Executivo é superior aos demais. Ora, toda e qualquer função acha-se sim submetida à Constituição. E a Constituição privilegia a cadeia de fontes na qual os atos oriundos do exercício da soberania popular ocupam o grau mais elevado.

Isto significa em termos práticos que a publicação deve contemplar a **natureza dos atos** e não as autoridades de onde emanam, partindo sempre da constituição, lei, MPs, decretos, portarias, outros atos de efeitos gerais, e em geral. Porém, só esta medida não garante a coerência do sistema necessários à segurança ou certeza acerca dos direitos das normas alteradas por norma posterior, ou mesmo daqueles revogados.

A Lei Complementar 95/98 apontou para esta direção quando introduziu a obrigatoriedade da cláusula de revogação. Entretanto, esta medida só alcançará sua máxima eficácia se for complementada pela disponibilização do texto em vigor, pois só assim não estará transferido ao cidadão os ônus desproporcionais de conhecer e acompanhar a evolução da produção normativa. É o estado quem produz as normas e (ou valida a sua produção) por conseqüência detém esta informação cujo conhecimento é obrigatório para o cidadão: logo cabe ao estado otimizar a sua compreensão e efetivar um melhor conhecimento da lei

Este sentido orientado pelo sistema normativo constitucional (regras e princípios) impõe uma *densificação* do status jurídico da cidadania emancipatória.

A participação na *decisão* insita à produção do direito legal requer publicidade dos trabalhos parlamentares. Nosso modelo de soberania não exclui o povo de participação na atividade legislativa parlamentar, a recíproca também é válida: é dentro do parlamento que os processos de produção da lei são validados e legitimados, qualquer que seja a sua origem.

A publicidade, assim compreendida, atua como um chamado ao cidadão para se integrar à comunidade política como destinatário/beneficiário dos bens e interesses juridicamente tutelados e assim efetivar, ao máximo, a política de direitos fundamentais.

**6.8. Anexo - es6.8. Apêndice - Estudo de caso: sentença 23 de março de 1988 n.º 364 da Corte Constitucional Italiana (responsabilidade penal - ignorância das leis penais - excusabilidade da ignorância inevitável)**

A sentença n.º 364 erigiu-se em precedente jurisprudencial paradigmático em sede de ignorância da lei cujo relevo advém da motivação fundamentada em requisito subjetivo mínimo para imputação (efetiva possibilidade de conhecer a lei penal). A decisão da Corte Constitucional que declarou a ilegitimidade do art. 5º do Código Penal Italiano (Código Rocco) ao questionar a *ratio* do princípio da inexcusabilidade de conhecimento da lei penal em face da ignorância inevitável, apontando a relevância da arguição de ignorância da lei penal.

Por sua vez, a desconsideração da ignorância ou conhecimento da lei penal e por via de consequência, da ilicitude do fato termina por subverter a primazia da "pessoa humana" dentre outros valores constitucionalmente tutelados, invertendo a ordem das garantias fundamentais colocadas à disposição dos cidadãos no estado democrático de direito.

Isto equivale a submeter o cidadão a uma dada sanção sem nenhuma prova de sua discordância ou indiferença ao ordenamento jurídico. Assim sendo a decisão aponta de um lado a ignorância "inevitável" discriminalizando a conduta do sujeito e de outro inclui as hipóteses de exclusão da punibilidade diante da ignorância sobre eventual pressuposto normativo da *fattispecie* incriminadora.

**A) Relação sujeito/agente e lei**

A idéia de que não merece consideração a ignorância da lei penal na relação sujeito/lei é resultado de três diversas manifestações ideológicas.

A primeira contesta que a obediência ou transgressão à lei refira-se ao seu conhecimento ou ignorância demonstrando sua crítica radical à concepção normativa do direito. Entretanto, cabe ao estado diante da existência de leis criar condições para sua eficácia, entre as quais o conhecimento da lei (conhecimento real).

A segunda concepção assinala que o ordenamento jurídico surgiu de uma consciência comum que o legitima. A transgressão à lei é considerada um episódio particular, incoerente e injustificado que culmina por se contrapor de forma arbitrária e incoerente aos valores essenciais, bases do ordenamento jurídico. Desse modo, o mesmo ordenamento não pode condicionar a efetiva aplicação da sanção penal à prova do conhecimento.

A esta concepção objeta-se que quando as normas penais eram circunscritas a bens precisos e ilícitos, de número reduzido, cujas violações incluíam também as das normas sociais universalmente reconhecidas, era possível sustentar o regular conhecimento da ilicitude dos fatos violadores das leis penais. Diante deste quadro, é impossível demonstrar que o Estado seja efetivamente oriundo da "consciência comum" todas as vezes que soma novos interesses e valores.

A tutela de de valores fundamentais não pode ser condicionada à prova de conhecimento da lei. Porém o princípio da irrelevância absoluta da ignorância da lei penal. Não encontra fundamento válido na medida em que coloca em proeminência sobre a liberdade e dignidade humana ao sancionar com as penas mais graves do ordenamento jurídico ao mesmo tempo em que desconsidera se houve grave violação ou negligência em face do ordenamento.

*"Dar relevo à ignorância da lei não significa que a lei se torna menos obrigatória, mas ao contrário, coloca em evidência a efetividade da liberdade e da dignidade humana."*



## B) Ignorância sob o ponto de vista metodológico e histórico

A perspectiva de exame da ignorância do sujeito circunscrito ao momento em que viola objetivamente a norma é por demais reducionista posto que não indaga sobre as causas próximas e remotas da ignorância trazendo em primeiro plano o estado do relacionamento entre ordenamento jurídico e sujeitos.

A irrelevância absoluta da lei por parte do sujeito é um princípio que jamais foi positivado com esta amplitude. No Direito Romano era consentido que as mulheres e os menores de 25 anos ignorassem o direito. A concepção não absoluta da irrelevância alcançou os códigos penais alemão (ocidental), austríaco, suíço, polonês, grego, iugoslavo, japonês. O código português, após modificações previu o erro de proibição e o conhecimento tomou-se indispensável à consciência da ilicitude do fato. Desse modo o princípio absoluto da inescusabilidade da lei não encontra sequer sistematização dogmática uma vez que a presunção *iuris et iure* e da ficção de conhecimento da lei exigem como elemento essencial ao crime a consciência de antijuridicidade do comportamento criminoso. Neste contexto, a escusabilidade da ignorância da lei penal revela-se como elemento essencial da consciência da ilicitude.

O art. 5º do Cod. Pen. Ital. é anterior à Constituição (art. 27<sup>448</sup>) e foi vivamente criticado quando da promulgação desta por inserir-se como instrumento do estado autoritário que desconsidera na apuração da culpa (em obediência ao princípio da legalidade) de efetiva consciência de antijuridicidade do crime um

---

<sup>448</sup> “A responsabilidade penal é pessoal

O imputado é considerado culpado até a condenação definitiva

As penas não podem consistir em tratamento contrário ao sentido da humanidade e devem atender à reeducação do condenado

Não é admitida a pena de morte, a não ser nas lei militares de crimes de guerra”

requisito mínimo de imputação capaz de especificar a relação entre sujeito e evento, sujeito e fato e sujeito e lei.

### C) Princípio da legalidade e poder de punir em face da ignorância da lei

Admitir o princípio da absoluta inescusabilidade da ignorância da lei penal significa permitir ao legislador ordinário discricionariedade para alterar os limites constitucionais ao poder estatal de punir (função de garantia) que requer um justo posicionamento acerca da culpabilidade, fundamento da responsabilidade penal.

É do princípio da legalidade que emerge a garantia de que os cidadãos não serão punidos com as mais graves sanções jurídicas, sem uma *praevia lex scripta* que o estado oferece em troca da obrigatoriedade do conhecimento da lei penal a garantia de que não punirá os cidadãos sem informar-lhes previamente sobre o que é proibido ou ordenado. A segurança jurídica do consentimento e a liberdade de escolha da conduta são decorrentes da possibilidade de conhecer.

Antes da relação entre sujeito e uma dada lei penal existe uma relação definida entre ordenamento jurídico e sujeito obrigado a não violar normas. Um preceito penal tem valor como regulador de condutas não pelo que é, mas pelo que aparece (princípio do reconhecimento). A conformidade da aparência do efetivo conteúdo da norma penal deve ser assegurada pelo estado que deve favorecer ao máximo o reconhecimento social do efetivo conteúdo preceptivo das normas. A impossibilidade de conhecimento do preceito não pode onerar o cidadão: trata-se de um limite à responsabilidade penal.

Os deveres de informação e de conhecimento se constituem em explicação direta dos deveres decorrentes do princípio constitucional da *solidariedade social*. A

infringência daqueles deveres e o desconhecimento da tutela jurídica penal viola a solidariedade social que por sua vez elide a responsabilidade pessoal.

#### D) Possibilidade e efetividade do conhecimento da lei: reflexos

Entretanto, ainda que o estado cumpra o seu dever publicando as leis, que exista a possibilidade de conhecer a lei, tal "certeza iluminista beira ao mito". A mais certa lei precisa de "leitura" e interpretações sistemáticas em face das sucessivas leis que entram em vigor, abrogações expressas ou tácitas, reenvio às normas instrumentais. É daí que emerge a escusabilidade da ignorância da lei, uma vez que os destinatários demonstrando respeito à lei, mesmo assim continuam a ignorá-la.

O dever de conhecimento de uma determinada lei penal não existe, o que se exige é o conhecimento dos preceitos principais de todo o ordenamento relativos aos campos de previsíveis lesões aos interesses de outrem (princípio do reconhecimento).

A efetiva possibilidade de conhecer a lei penal é posterior ao requisito mínimo de imputação integrando e completando aqueles atinentes às relações psíquicas entre sujeito e fato que autoriza a sua valoração e a reprovabilidade do fato considerado (art. 2º, parágrafo 1º, art. 3º, parágrafo segundo; art.73 parágrafo 3º, art.25 parágrafo 2º).

O conhecimento permite a reação psicológica do sujeito diante do desvalor jurídico do fato, coordenado com o princípio da convivência democrática.

Assim como ao cidadão cabe respeitar o ordenamento, este último só é "ordenamento" na medida em que dê aos cidadãos condições de compreendê-

infringência daqueles deveres e o desconhecimento da tutela jurídica penal viola a solidariedade social que por sua vez elide a responsabilidade pessoal.

#### D) Possibilidade e efetividade do conhecimento da lei: reflexos

Entretanto, ainda que o estado cumpra o seu dever publicando as leis, que exista a possibilidade de conhecer a lei, tal “certeza iluminista beira ao mito”. A mais certa lei precisa de “leitura” e interpretações sistemáticas em face das sucessivas leis que entram em vigor, abrogações expressas ou tácitas, reenvio às normas instrumentais. É daí que emerge a escusabilidade da ignorância da lei, uma vez que os destinatários demonstrando respeito à lei, mesmo assim continuam a ignorá-la.

O dever de conhecimento de uma determinada lei penal não existe, o que se exige é o conhecimento dos preceitos principais de todo o ordenamento relativos aos campos de previsíveis lesões aos interesses de outrem (princípio do reconhecimento).

A efetiva possibilidade de conhecer a lei penal é posterior ao requisito mínimo de imputação integrando e completando aqueles atinentes às relações psíquicas entre sujeito e fato que autoriza a sua valoração e a reprovabilidade do fato considerado (art. 2º, parágrafo 1º, art. 3º, parágrafo segundo; art.73 parágrafo 3º, art.25 parágrafo 2º).

O conhecimento permite a reação psicológica do sujeito diante do desvalor jurídico do fato, coordenado com o princípio da convivência democrática.

Assim como ao cidadão cabe respeitar o ordenamento, este último só é “ordenamento” na medida em que dê aos cidadãos condições de compreendê-

lo sem comprimir sua esfera jurídica com proibições não reconhecíveis ou sanções não previsíveis, frutos da atividade criadora do legislador, que muitas vezes não revela um reconhecido desvalor social.

lo sem comprimir sua esfera jurídica com proibições não reconhecíveis ou sanções não previsíveis, frutos da atividade criadora do legislador, que muitas vezes não revela um reconhecido desvalor social.

## 7. A GUIA DE CONCLUSÃO: MARCOS PARA UMA REFLEXÃO HODIERNA E FUTURA

*“A minha alma está armada  
e apontada para a cara do sossego.  
Porque paz sem voz,  
não é paz  
É medo  
às vezes eu falo para a vida,  
às vezes é ela quem diz,  
qual a paz que eu não quero conservar  
para tentar ser feliz”  
(O RAPP)*

*“Tu que chegas a nossa morada sobre o carro puxado por cavalos seja bem vindo.  
Não é um mau destino que te levou a seguir este caminho, longe da sensa batida pelos Homens,  
senão o Direito e a Justiça. É necessário que conheças tudo, tanto a razão imperturbável da  
verdade perfeita como um círculo, como a opinião dos mortais, nas quais não se encontra a  
verdadeira crença.”*

*Parmênides*

O discurso da norma possui como destinatário/receptor aqueles que o constroem, bem como aqueles que legitimam a própria ação comunicativa dele decorrente. Como tal, a busca do sentido para as normas, substância da escolha do conteúdo normativo que por sua vez define prioridades, necessita dialogar com todos os envolvidos no processo de decisão atinente á produção do direito.

A melhoria na formação de operadores jurídicos capazes de dialogar com outras ciências e dotados de espírito crítico para refletir sobre os problemas e desafios decorrentes dos avanços científicos e da globalização da miséria requer uma mudança metodológica na apreensão dos processos jurídicos de decisão, sob pena do direito inapto a realizar a função pragmática de evitar conflitos, criar critérios racionais de decisão para atuarem frente a uma realidade cada vez mais complexa, notadamente nas questões concernentes ao impacto tecnológico, dimensão na qual transita todo o resultado do desenvolvimento humano.

A participação popular na formação da lei permite a revelação e inclusão no seu discurso do elemento simbólico intrínseco aos processos de produção do direito aptos a aproximarem o cidadão da lei. Esse elemento simbólico é composto de um lado pelo acervo social de um dado povo, de outro pela recuperação do *sentido funcional* do poder estatuído: a submissão à constituição com a garantia da liberdade e igualdade ambos pressupostos do exercício direto da soberania popular.

O avanço das práticas participativas no estado hodierno é inevitável como parte de um processo no qual a cidadania emancipatória exige também a atuação política em primeiro plano, isto é como sujeito, sem representantes. O sistema representativo como o próprio governo, através da Administração Pública também criou mecanismos de interlocução com a sociedade civil através dos



plebiscitos eletrônicos (consultas públicas online) e audiências com a sociedade civil. Entretanto, a regulamentação dos instrumentos de participação popular na produção legislativa não alcançou o seu sentido constitucional, ao contrário, tem sua efetividade dificultada, desde o momento de se iniciar a proposição e durante o procedimento legislativo, processo argumentativo eminentemente *dialogico*.

A produção da lei é um processo argumentativo *pragmadialético*, como tal exige uma ação comunicativa por parte de todos os envolvidos. A possibilidade de contrargumentar no processo de produção legislativa, ocorre na esfera do procedimento legislativo, pela garantia do efetivo exercício do contraditório. Se o exercício direto da soberania popular é orientado nos termos da constituição, por disposição constitucional expressa, isto significa que a garantia constitucional do contraditório inclui, implicitamente pela sistemática constitucional da participação popular, a sua inclusão no processo político de produção da lei.

O estado que se desenha sob o influxo da participação popular é capaz de dividir com a comunidade a responsabilidade pela concretização dos fins do estado de direito materialmente democrático: aquele que assegura condições reais de máxima efetividade aos direitos fundamentais

A interlocução com o estado permite que a comunicação se mantenha dentro de processos de formação da vontade estatal evitando rupturas com a ordem preestabelecida (incluídos aí o crescimento do crime organizado, o terrorismo social e aquele perpetrado contra as minorias, além das guerras e revoluções). A participação popular real aproxima a lei do cidadão.

A devida publicidade prévia ao conteúdo das normas produzidas em processos participativos permite a inclusão de várias perspectivas do *acervo social* da comunidade dos destinatários e interessados, matéria do *potencial repertório de*

*normas*. A participação popular otimiza a eficácia popular seja porque cria a responsabilidade pela adesão quanto a observância dos conteúdos jurídicos nela disciplinados, bem como porque pelo seu processo de formação, a sua publicidade coloca-a na agenda pública.

A concepção de que a mera publicação no Diário Oficial da União efetive os pressupostos e requisitos de validade, das leis não se sustenta diante do avanço tecnológico. O estado materialmente democrático propicia às leis “condições reais de conhecimento” que elidem a concepção clássica da presunção do conhecimento da lei.

Nestas condições reais de conhecimento estão incluídas a efetivação de políticas públicas no seguinte sentido: eliminação do analfabetismo; disponibilização nas escolas públicas de aparato técnico necessário ao aprendizado para utilização de equipamento informático, ambas aos moldes das propostas para o universalização do acesso às tecnologias da informação contidas no Livro Verde “Sociedade da informação”, do Ministério da Ciência e Tecnologia.

A melhoria da qualidade da lei e ao desenvolvimento contínuo da efetivação procedimental dos sistemas de garantias dos direitos fundamentais são desafios da teoria do direito hodierna. A participação popular é um ponto de equilíbrio entre o excesso de regionalização e as dificuldades de concretização das normas constitucionais que dirigem a conduta do estado.

Para que o estado cumpra o seu dever de informar aos cidadãos conforme a moldura democrática disposta na Constituição Federal, não é suficiente a disponibilização das leis ( inclusive por meio eletrônico ). Cabe ao estado promover a dignidade da pessoa humana na sua dimensão de cidadão emancipado, chamando-o para conhecer a vida política através de uma publicação que atraia a

leitura (e efetive o conseqüentemente conhecimento da lei) por meio de uma linguagem concisa, simples e com o máximo de precisão (daí a importância dos estudos na área da doutrina da legislação), disposta e diagramada de modo a deixar o texto com uma aparência menos formal e mais sedutor ao leitor destinatário.

A participação popular na legislação atua não só como veículo do *acervo social* revelando o *potencial repertório de normas*, corrige rumos do sentido da norma e é capaz de revitalizar a dimensão simbólica ínsita aos processos de produção da lei. Este processo deve estar atrelado aos elementos de racionalidade (ciência da legislação) para otimizar ao máximo o “produto-lei” para que esta seja formal e substancialmente eficiente. Assim a participação acarreta não só uma melhoria na administração pública, mas da própria administração da justiça

A universalização do (garantia) acesso à informação, e a devida publicidade do estado são pressupostos à concretização histórica de uma cidadania emancipatória e da otimização da efetividade das leis.

A disciplina do referendo/plebiscito alcançará seu sentido constitucional quando incluir os cidadãos como sujeitos aptos a convocarem a sua realização.

A lei participada permite um conhecimento prévio do seu texto gerando uma maior comprometimento social com a eficácia das normas naquela contida.

A participação popular evidencia o valor jurídico das fases pré-legislativa e legislativa trazendo realce ao exame de *realizabilidade* como estratégia para a efetividade de uma dada lei.

A publicidade como requisito de aplicação e incidência das leis e demais atos normativos é feita como há duzentos anos, desconsiderando o potencial

multiplicador da tecnologia da informação não satisfazendo nem a validade formal (diante de um verdadeiro *cipofal normativo* no qual se transformou o nosso ordenamento jurídico) e muito menos à validade material (criando obstáculos à cidadania emancipatória e à tutela jurisdicional dos direitos fundamentais). O Fundo para Universalização das Tecnologias da Informação – FUST é apto a concretizar o acesso de todos os brasileiros às leis através dos “quiosques cidadãos” dentro das metas de *internet* pública.

A participação popular atua nas duas dimensões dialógicas da lei:

A sua publicidade melhora a informação sobre a lei, que aliada à racionalização (ciência da legislação) oferece condições privilegiadas para a comunicação de normas.

O modelo constitucional do sistema representativo não exclui a participação, ao contrário coloca-a como elemento da organização do próprio estado democrático de direito.

O processo de participação na legislação, dado ao seu caráter dinâmico e emancipado revela a *força vinculante* das normas naquele produzidas elemento de uma norma jurídica com eficácia social.

A validade substancial acha-se ligada ao grau de garantias assegurados aos direitos fundamentais notadamente aquelas de caráter Procedimental. Estas normas referem-se à organização do poder por isso são Constitucionalmente orientadas. Mais do que violar o princípio da legalidade, o amesquinamento do direito à participação legislativa (ou qualquer outro direito fundamental) atinge o sistema porque ataca os princípios que lhe conformam.

Os estudos na área da ciência da legislação e do direito público da informática, bem como da informática jurídica reclamam uma maior atenção por

parte da doutrina tendo em vista a concretização dos direitos fundamentais e a produção de leis com condições de atuar na realidade social.

Os currículos dos cursos de direito devem ser adaptados a estas novas disciplinas para que delas sejam extraídos todo potencial democrático ínsito ao seu instrumental de atuação, ao mesmo tempo em que a sua modificação formará operadores jurídicos mais conscientes de seu papel na concretização dos direitos fundamentais em face e no exercício das atribuições das funções estatais.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALEXY, R. **Concetto e validità del diritto**. Bologna: Biblioteca Einaudi, 1992.
- ALEXY, R. **Teoria de los derechos fundamentales**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993.
- AUSTIN, J.L. **How to do things with words**. Oxford: Oxford University, 1962.
- BAGGIOLI. Legimatica: informática per legiferare. In: MERCATALI, P., SARTOR, G. Napoli: ESI, 1994.
- BARATTA, A. Lo stato Meticcio e la cittadinanza plurale. Considerazione su una teoria mondana dell'alleanza. **Materiali per una Storia della Cultura Giuridica**, ano 28, n. 1, giugno 1998.
- BARBERA, A. **Le basi filosofiche del costituzionalismo**. Roma: Laterza, 1997.
- BARTOLE et al. **Lezione di tecnica legislativa: introduzione allo studio della tecnica di redazione dei testi legislativi**. Padova: Istituto Superiore per l'Addestramento del Personale delle Regioni Degli Enti Locali - ISAPREL, CEDAM, 1988.
- BASTOS, R.L.A. **Desemprego tecnológico: trabalho e tecnologia - dicionário crítico**. Petrópolis: Vozes, 1999.
- BEACH, P. **Logic matters**. Oxford: Basil Blackwell, 1972.
- BELVISI. La crisi dell'universalismo giuridico come conseguenza del Rapporto tra Diritto e Cultura. In: FERRARI, GHEZZI, VELICOGNA. **Diritto, cultura e libertà: a cura**. (Atti del Convegno in memoria di Renato Treves).
- BERGER, P., LUCKMANN, T. **A construção social da realidade**. 1996.

- BOBBIO, N. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BOBBIO, N. **Consuetudine e fatto normativo. Contributi ad un dizionario giuridico**. 1994.
- BOBBIO, N. **Direita e esquerda: razões e significados de uma distinção política**. São Paulo: UNESP, 1995.
- BOBBIO, N. **Teoria general del derecho**. 2.ed. Madrid: Editorial Debate, 1995.
- BÖCKENFÖRDE, E.W. **Escritos sobre derechos fundamentals**. Baden-Baden, 1993.
- BÖCKENFÖRDE, E.W. **Democrazia e rappresentanza (demokratie und repräsentation. Zur Kritik der heutigen Demokratiediskussion) Quaderni Costituzionali**, a . v, n.2, agosto 1995.
- BONAVIDES, P. **Curso de direito constitucional**. 11.ed. São Paulo: Malheiros, 2001.
- BULYGIN, E. **Norme, validità, sistemi normativi**. Torino: Giappichelli, 1995. p. 52-58.
- CANARIS, C.W. **Pensamento sistemático e conceito de sistema na ciência do direito**. Lisboa: F. Calouste Gulbenkian, 1989.
- CANOTILHO, J.J.G. **Direito constitucional**. 6.ed. Coimbra: Almedina, 1995.
- CAPELLA, J.R. **Los ciudadanos siervos**. Madrid: Editorial Trotta, 1993.
- CARNELUTTI. **Teoria generale del diritto**. Roma, 1946.
- CHEVALLIER, J. A racionalização da produção jurídica. **Legislação**, n. 3, 1992.
- CHITTI, M.P. **Partecipazione popolare e pubblica amministrazione**. Pisa: Pacini, 1977.
- CIAURRO, L. Nota introdutória à tradução italiana do artigo (ou dissertação como o chama o autor) - Componente Plebiscitara no Estado Constitucional Democrático, ao analisar a visão juspublicista de Ernst Franenckl. In: FRAENKEL, E. **La componente rappresentativa e plebiscitaria nello stato costituzionale democrático**. Torino: G. Giappichelli, 1994.
- COELHO NETO. **Semiótica - transformação e comunicação**.
- COSTANZO, P. "Diritto all" informazione e diritto d'informazione, nei piu recenti sviluppi della Giurisprudenza Costituzionale costituzionale. In: **Matéria radiotelevisiva, Rapporto 93 sui problemi giuridici della radio televisione in Italia**. Torino: Grappichelli, 1994.

- COSTANZO, P. **Codificazione del diritto e ordinamento costituzionale**. Camerino: Jovene, 1999.
- COSTANZO, P. **Informazione nel Diritto Costituzionale estratto dal digesto**. 4.ed. Torino: UTET, 1993.
- COSTANZO, P. Le nuove forme de comunicazione in rete: Internet, Informática e Diritto. **Revista Internazionale del' Istituto per la documentazione giuridica del Consiglio Nazionale delle Ricerche**, 1998.
- DAIETTI, G. **La diagramazione da blocchi della nuova procedura civile**.
- DE MARCO, E. "Gruppi di pressione", procedimento legislativo e "realizzabilita" delle leggi. **Revista "Rassegna Parlamentare"**, n. 4.
- DOTTORI. **La questione della dialética in Hegel, Heidegger, Gadamer: la dialettica in Hegel**. Genova: Marietti, 1996.
- DWORKIN, R. **Is there really no answer in third cases?: a matter of principle**. Cambridge, Mass: Harvard University, 1985.
- EDINCOTT, T., DWORKIN, R. Edincott, y las consecuencias de la vaquegdad. **Doxa**, v. 19, 1996.
- EGGINS, S., MARTIN, J.R. **Géneros y registros del discurso: el discurso como estructura e processo**. Madrid: Gedisa Editorial, 2000.
- ENGLISH, K. **Introdução ao pensamento juridico**. 6.ed. Lisboa: F. Calouste Gulbenkian, 1983.
- FACCHI, A.P. **Le basi filosofiche del costituzionalismo, a cura di Augusto Barbera**. Bari: Editori Laterza, 1997.
- FAZZALARI. **Istituzioni II diritto processuale**. Padova: Cedam.
- FERRAJOLLI, L. **Diritto e ragione - teoria del garantismo penale**. Bari: Laterza, 1997.
- FERRAZ JR., T.S. **Direito, retórica e comunicação**. São Paulo: Saraiva, 1997.
- FERRAZ JR., T.S. **Introdução ao estudo do direito - técnica, decisão, deominação**. Atlas, São Paulo, 1994.
- FERRAZ JR., T.S. **Discurso sobre a justiça**. São Paulo, 1995. (Comunicado ao V Congresso Brasileiro de Filosofia).
- FERRAZ JR, Tércio Sampaio, **Teoria da Norma Jurídica**, 3ª ed., Forense, Rio de Janeiro, 1997



- FERRAZ, D.A. **A joint venture e a internacionalização das empresas.** Universidade de Coimbra, 1995. (Dissertação).
- FINOCCHIARO, G. **Argomenti di informatica giuridica.** Bologna: CLUEB, CIRFID (Centro Interdepartamentale di Ricerca in Filosofia del Diritto e Informatica giuridica), "Hans Kelsen dell'Università degli studi di Bologna, 1995.
- FISCHELLA. La rappresentanza politica. **Collana Arcana Imperii**, v. 4, Milano, Giuffrè, 1983.
- FONSECA, E.G. **Vícios públicos, benefícios privados: a ética na riqueza das nações.** São Paulo: Companhia das Letras, 1993.
- FORSTHOFF, E. **Stato di diritto in trasformazione.** Milano: Guiffré, 1973.
- FRAENKEL, E. **La componente rappresentativa e plebiscitaria nello stato costituzionale democrático.** Torino: G. Giappechelli, 1994.
- FROSINI, T.E. **Contribuiti and um diritto dell Informazione.** Rapdi: Liguori Editore, 1998.
- FROSINI, T.E. **Sovranità popolare e costituzionalismo.** Milano: Dott. A. Giuffrè, 1992.
- FROSINI, V. **Il moro diritto del cittacino, Nuovi diritti del et a tecnológica, a curadi F. liceobono.** Milano: Giusiffere, 1991.
- GIANFORMAGGIO, L. **Il male da tollerare, il bene del tollerare, e 'intollerabile'. analisi e diritto 1953, a cura di Paolo Comanducci e Riccardo Guastini.** Torino: Giappichelli, 1993.
- GIANNANTONIO, E. **Manuale di diritto dell'informatica.** 2.ed. Padova: CEDAM, 1997.
- GUASTINI, R. **Lezione sul linguaggio giuridico.** Torino: Giappichelli, 1985.
- GUASTINI, R., REBUFFA, G. **Cultura giuridica e política del diritto.**
- GUIBENTIF, P. **A produção do direito. Critica de um conceito na fronteira entre sociologia do direito e ciência da legislação.** Legislação, Lisboa: Departamento de Investigação e Desenvolvimento - Instituto Nacional de Administração - INA, n. 7, abr.-jun., 1953.
- GUIBENTIF, P. Law & Society Review – 1966, International Journal of the sociology of Law (1973), British Journal of Law and society (1974), Law and Policy Quaterly – (1979).
- HART, H.L.A. **O conceito de direito.** Lisboa: F. Calouste Gulbenkian, 1986.

- HELLER, H. **Demokratie und soziale homogenität**. GSII.
- HESSE, K. **La interpretación constitucional, escritos de derecho constitucional**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1992.
- JAEGER, W. **Paldéia - a formação do homem grego**. São Paulo: Martins Fontes, 1995.
- KELSEN, H. **O problema da justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 1993.
- KELSEN, H. **Teoria pura do direito**. São Paulo: Martins Fontes, 1985.
- KINDERMANN. **Le regole di tecnica legislative emanate Ministero Federal della Giustizia in Germania**.
- LAMOUNIER, B. et al. **Direito, cidadania e participação**. São Paulo: T.A. Queiroz, 1981.
- LARENZ, K. **Metodologia da ciência do direito**. 2.ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1983.
- LESSING, L. **Code of cyberspace**.
- LOSANO, M. **Técnica legislativa, informática e buon governo**.
- LUHMANN, N., DI GIORGI, R. **Teoria della società**. São Paulo: Milano, 1992.
- LUÑO, A.E.P. **Saggi di infomatica giuridica**. Milano: Dott. A. Guiffre Editore, 1996.
- LYON, D. **La società dell'informazione**. Bologna: Società Editrice il Mulino.
- MADER, L. A avaliação legislativa: uma nova abordagem do direito. **Legislação - Cadernos de Ciência de Legislação**, Oeiras, INA, n. 1, abr./jun. 1991.
- MANZELLA, A. **Il parlamento**. Bologna: Il Mulino, 1991.
- MARTINES, T. **Note sul procedimento di formazione delle fonti del diritto, scritti in onore di Costantino Mortati**. Milano: Giuffrè Editore, 1974. v. 4.
- MARTINO, A. La progettazione legislativa nell'ordinamento inquinato. **Revista Studi Parlamentari e di Politica Costituzionale**, v. 10, n. 38, 1977.
- MERCATALI, P. **Verso un software di aiuto alla redazione delle leggi**.
- MORESO, J.J. **A interdeterminación del derecho y la interpretación de la constitución**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionais, 1998.
- MÜLLER. **Discours de la méthode juridique**. Paris: PUF, 1993.

- NAVARRO, P. **Enunciados jurídicos y proposiciones normativas**. Genova: Departamento de Filosofia do Direito "Giovanni Tarello", Facoltà di Giurisprudenza, Università Degli Studi di Genova, 1998.
- NEVEU, E. **Une société de communication?** Paris: Monchrestien, 1994.
- OLESZEK. **Congressional procedures and the policy process**. Washington, 1989.
- PERELMAN, C. **Lógica jurídica**. São Paulo, 1999.
- PÉREZ LUÑO, A.E. **Saggi di Informatica Giuridica - Quaderni di Documentazione 3 - Pubblicazione del' Istituto di teoria dell Interpretazione e di Informática Giuridica dell' Università "La Sapienza"**. Milano: Giuffie, 1998.
- PIERLINGIERI. **Perfis do direito civil**. Rio de Janeiro, 1997.
- PIGLIUCCI, M. How organisms respond to environmental changes: from phenotypes to molecules (and vice versa); *Trend in Ecology Evolution Tree*, v. 2, n. 11, p. 168-192, Nov. 1996; Feldman et al. Gene-culture evolutionary theory, *Tree*, v. 11, n. 4, p. 453-456, Apr. 1996.
- PINA, A.L. (Org.). **La garantia constitucional de los derechos fundamentales - Alemania, España, Francia, Italia**. Madrid: Civitas, 1991.
- PIZZORUSSO, A. **La pubblicazione degli atti normativi**. Milano: Giuffrè, 1963.
- PIZZORUSSO, A. et al. **Garanzie costituzionali**. Bologna: Zanichelli, 1983.
- PREDIERI. **Contraddittorio e testimonianza del cittadino nei procedimenti legislativi**. Milano: Giuffrè, 1964.
- RAZ, J. **Legal validaty: the authority of law**. Oxford: Oxford University, 1979.
- RAZ, J. The purity of the pure theory. **Análisis Filosófico**, v. 1, n. 2, 1981.
- RESCIGNO, P. **Le tecniche di progettazione legislativa: l'analisi di fattibilità di un progetto di legge Scritti in onore di Vezio Crisafulli**. Padova: Cedam, 1985. v. 2.
- RODOTÀ, S. **Tecnopolítica. la democrazia e le nuove tecnologie della comunicatiozione**. Bari: Laterza, 1997.
- ROSS, A. **El concepto de validez y otros ensayos**. 2.ed. México: Distribuciones Fontamara, 1993.
- SALGADO, J.C. **A idéia de justiça em Hegel**.

- SALGADO, J.C. **Semiótica estrutural e transcendentalidade do discurso sobre justiça.** *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, n. 37, p. 86, 2000. (Comunicado feito no Congresso Internacional de Semiótica Jurídica, em São Paulo, em 1999).
- SANTOS, B.S. **Pela mão de Alice - o social e o político na pós modernidade.**
- SAUSSURE. **Curso de lingüística geral.** 11.ed. São Paulo: Cultrix.
- SAVIGNY, F. von. **De la locacion de nuestro siglo para la legislacion y la ciência del derecho.** Buenos Aires: Editorial Heliasta, 1977.
- SCHÄFFER, H. **Per una legislazione vicina al cittadino le vie per una legge migliore.** *Nomos*, 1, 1996.
- SEARLE, J.R. **Searle speech: acts.** Cambridge: Cambridge University, 1969.
- SEARLE. **Mind, language and society: phylosophy in the real world.** Rio de Janeiro: Rocco, 2000.
- SOARES, F.M. **Direito administrativo de participação - estado, município, cidadania.** Belo Horizonte: Del Rey, 1996.
- SOARES, F.M. A adoção do referendo e do plebiscito administrativo na administração pública como modo de prevenção e parâmetro de valoração para solução de controvérsias. **Boletim Jurídico da Universidade Européia de Madri**, n. 3, set. 2000.
- SOARES, F.M. **A positivação de normas de técnica legislativa: por uma aproximação entre lei e cidadão.** Viçosa: IFES Mineiras, 1999. (Comunicação apresentada ao IV Congresso Mineiro das Ciências Humanas, Letras, e Artes).
- SPAACK, T. **The concept of legal competence: an essay in conceptual analysis.** Alderhot/Sydeny/Singapur: Dormotuh, 1994. p. 51-52
- STULLMAN, R. **Folha de São Paulo - Caderno Mais!**, 05 mar. 2000.
- SUORDEM, F.P.S. **O princípio da separação de poderes e os novos movimentos sociais - a administração pública no estado moderno: entre as exigências de liberdade e organização.** Coimbra, 1995.
- TARELLO, G. **Cultura giuridica e política del diritto.** Bologna: Il Mulino, 1988.
- TARELLO, G. **Diritto, enunciati, usi. Studi di teoria e metateoria del diritto.** Bologna: Il Mulino, 1974. p. 135-167.
- TONNI, R. **La "moderna análise estruturatta. Dall'Informática al diritto: um passo avanti rispetto alla diagrammatione a blocchi?**

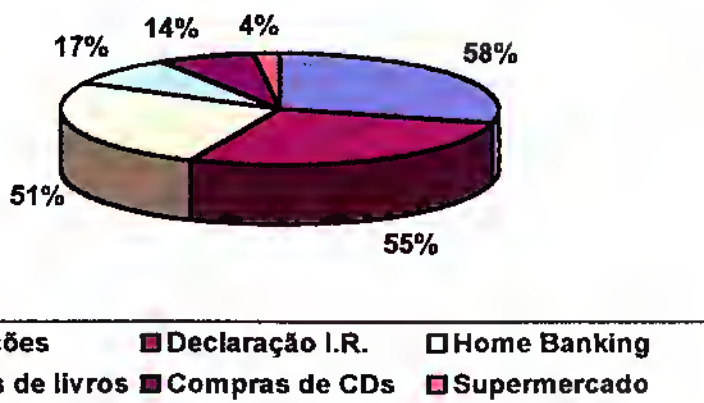
- VAN EEMEREN, F.H. **Argumentation, communication and fallacies: a pragma-dialectical perspective**. Hillsdale, NJ: Lawrence Erlbaum, 1992.
- VAN EEMEREN, F.H. GROOTENCHORST, R., JACKSON, S.Y., JACOBS, S. **Reconstructing argumentative discourse**. Tuscaloosa, AL: University of Alabama, 1993.
- VAN EEMEREN, F.H., GROOTENDORST, R. **Speech acts in argumentative discussions**. Dordrecht-Holland: Foris, 1984.
- VEDEL, G., DELVOLVÉ, P. **Le système français de protection des administrés contre l'administration**. Paris: Sirey, 1991.
- VIEHWEG. **Topica y jurisprudencia**.
- VILANOVA, L. **Causalidade e relação no direito**. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 1989.
- VILHENA, P.E.R. O "pressuposto", o "requisito" e a "condição" na Teoria Geral do Direito e no Direito Público. **Revista Faculdade de Direito – Nova Fase**, v. 21, Belo Horizonte, out. 1973.
- VILHENA, P.E.R. **Princípios de direito e outros estudos**. Belo Horizonte: RTM, 1997.
- VILLA, V. **Conoscenza giuridica e concetto di diritto positivo**. Torino: Giappichelli, 1993.
- VON WRIGHT, G.H. The foundation of norms and normative statements. In: **Practical reason**. Oxford: Basil Blackwell, 1983.
- WALTON, D.N. **Informal logic: a handbook for critical argumentation**. Cambridge: 1989. **A pragmatic theory of fallacy**. Tuscaloosa, AL: University of Alabama, 1995.
- WRIGHT, G.H. The foundation of norms and normative statements. In: **Practical reason**. Oxford: Basil Blackwell, 1983.
- WRÓBLEWSKY. Criação do direito. In: ARNAUD, A. et al. **Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit, Librairie Générale de Droit et de jurisprudence, Story-scientia**. 2.ed. Paris: Bruxelles, 1994.
- ZAGREBELSKY, G. et al. **História e constituição: il futuro della costituzione**. Torino: Einaudi, 1996.

## **ANEXOS**

- 1) Dados: o contexto da tecnologia da informação
- 2) Dados: sobre o plebiscito online: Histórico da consulta pública no governo eletrônico.
- 3) Dados sobre a média de anos de escolaridade
- 4) Decreto 2954/99 e Decreto 3495/2000
- 5) Projetos de Lei regulamentadores do exercício direto da soberania popular

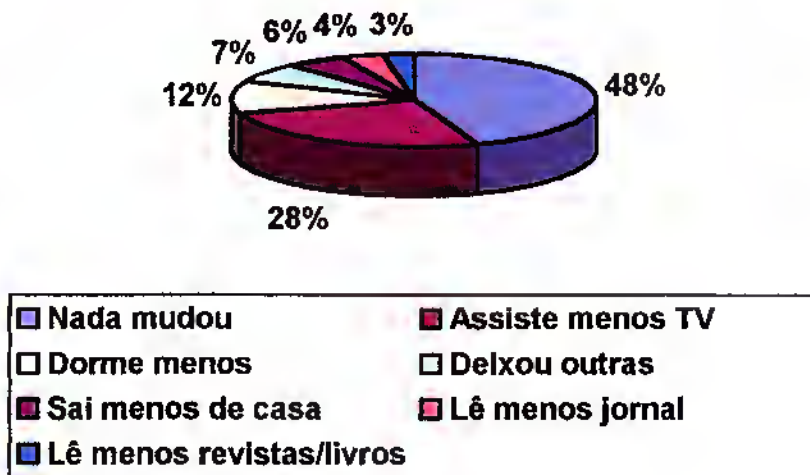
## 1. O Brasil em rede

Figura 1 – Utilização dos serviços da rede.



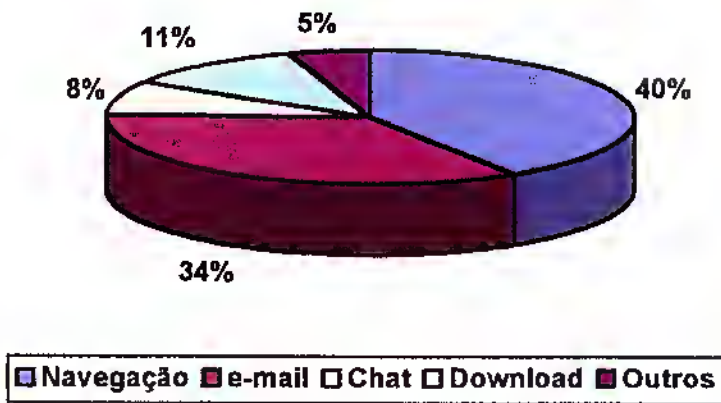
Fonte: Pesquisa Cadê?/IBOPE, agosto de 1998.

Figura 2 - Mudança de hábito com a internet..



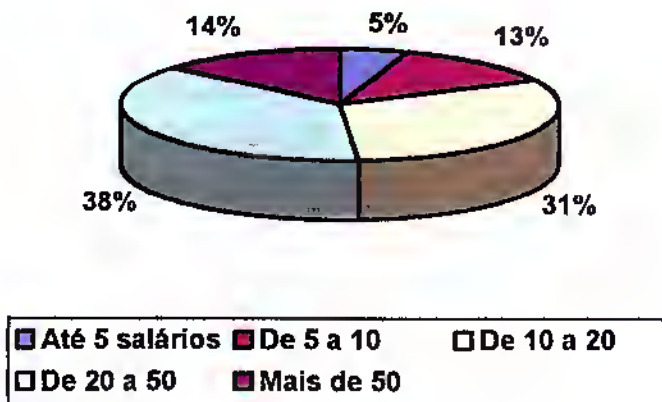
Fonte: Pesquisa Cadê?/IBOPE, agosto de 1998

**Figura 3 - Principal uso da internet.**



Fonte: Pesquisa Cadê?/IBOPE, agosto de 1998.

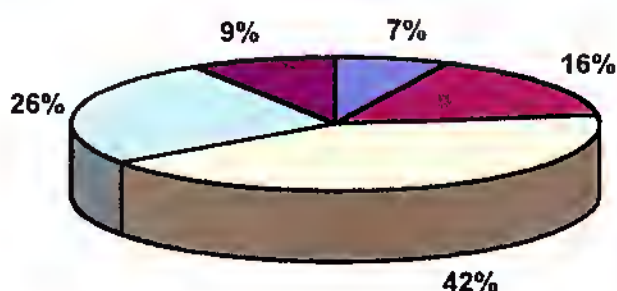
**Figura 4 - Renda familiar do usuário.**



Fonte: Pesquisa Cadê?/IBOPE, agosto de 1998.



**Figura 5 - Grau de instrução.**



■ Primário ■ Ginásio □ 2.º grau □ Superior ■ Pós-graduação

Fonte: Pesquisa Cadê?/IBOPE, agosto de 1998.

Ainda segundo a pesquisa do IBOPE realizada pelo Cadê! (site de busca), em 1998, o perfil do internauta brasileiro: 51% utilizam os serviços de home banking; 58% enviaram sua declaração de renda via internet; os Estados do Brasil com maior representatividade com proporção à população) foram os estados do Sul e Sudeste e o Distrito Federal, sendo São Paulo e Rio de Janeiro os que concentram 45% da população internauta; 55% dos internautas falam inglês; 68% possuem cartão de crédito; mais da metade renda familiar acima de 20 salários mínimos; 70% dos internautas são economicamente ativos; 48% são assinantes de TV paga; 45% de jornal, 63% de revista. Em relação ao acesso à internet: 79% é feito de casa, embora o crescimento do acesso na Escola tenha crescido de 11% (última pesquisa em 1997) para 19%; a navegação continua sendo a principal atividade na internet - 40% mas a comunicação virtual cresceu perfazendo 34%.

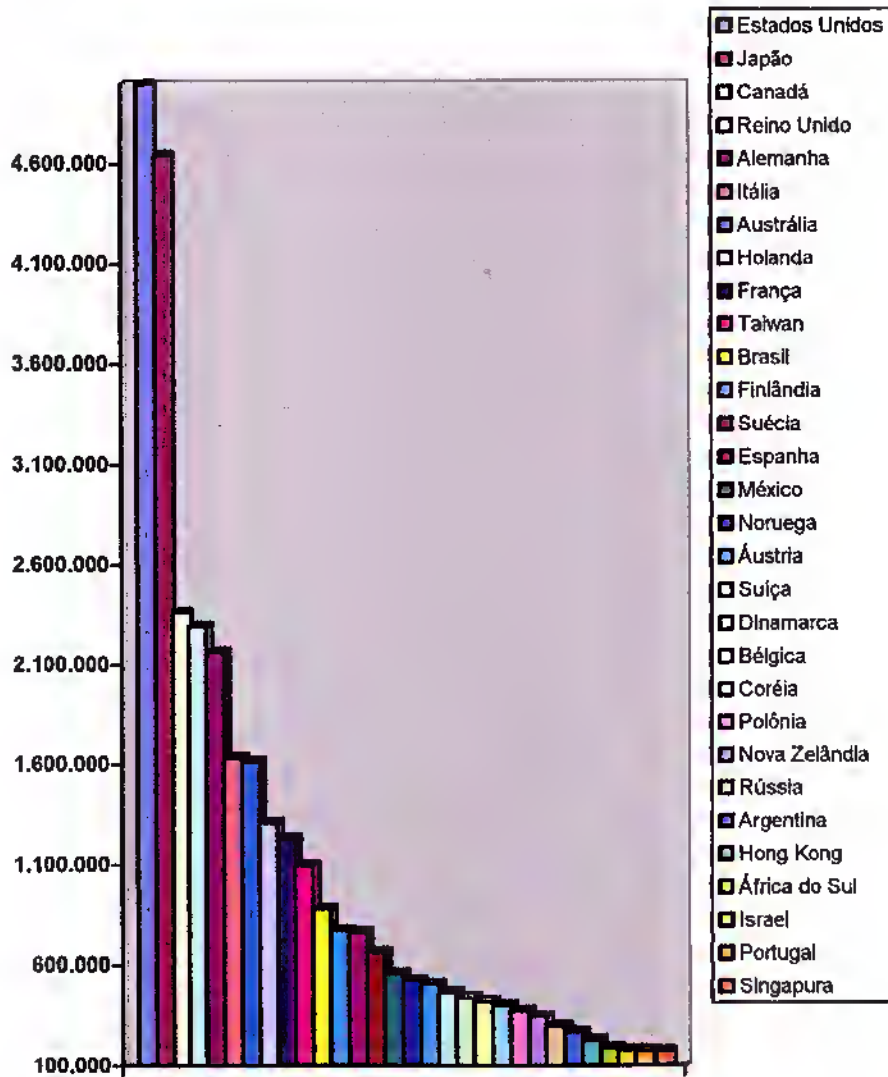
**Tabela 1 – Percentual da população total dos países ligada à internet**

País	%
Islândia	45,0
Canadá	42,3
Suécia	40,9
Estados Unidos	39,3
Noruega	36,3
Dinamarca	34,0
Finlândia	32,0
Austrália	30,5
Inglaterra	18,0
Suíça	16,2
Japão	14,4
Holanda	13,7
Irlanda	13,5
França	12,9
Itália	7,9
África do Sul	3,74
Venezuela	3,3
Brasil*	3,0
Chile	1,0
Rússia	0,8
Argentina	0,6
México	0,6
China	0,26
Colômbia	0,24
Peru	0,08
Egito	0,6
Angola	0,0001
Argélia	0,000025
Burundi	0,000023

Fonte: <http://www.nua.org.br>

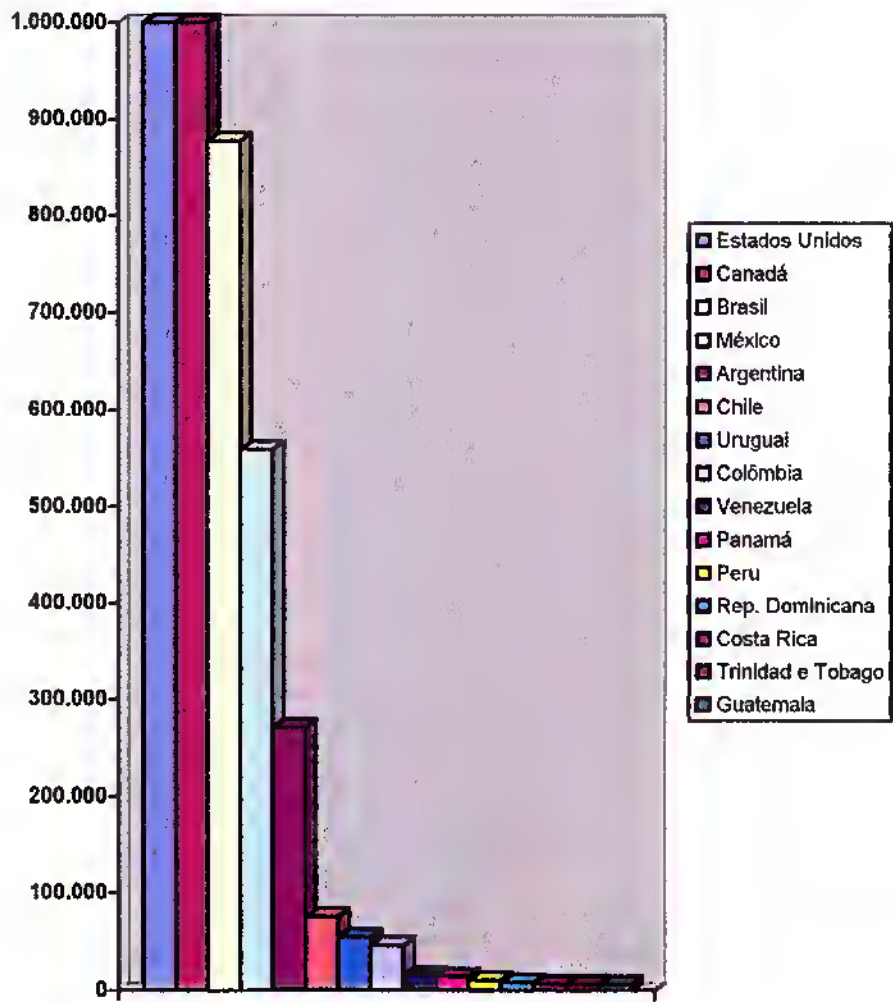
\* A população do Brasil em termos absolutos: 169.590.693 (dados do IBGE/Censo 2000, em 15.08.00 - <http://www.ibge.gov.br/ibge/estatistica/população/censo2000>). Isto significa que cerca de 5.087.720 de brasileiros têm acesso à internet.

## 2.2.2. Dados do Brasil na rede (hosts, domínio.br)

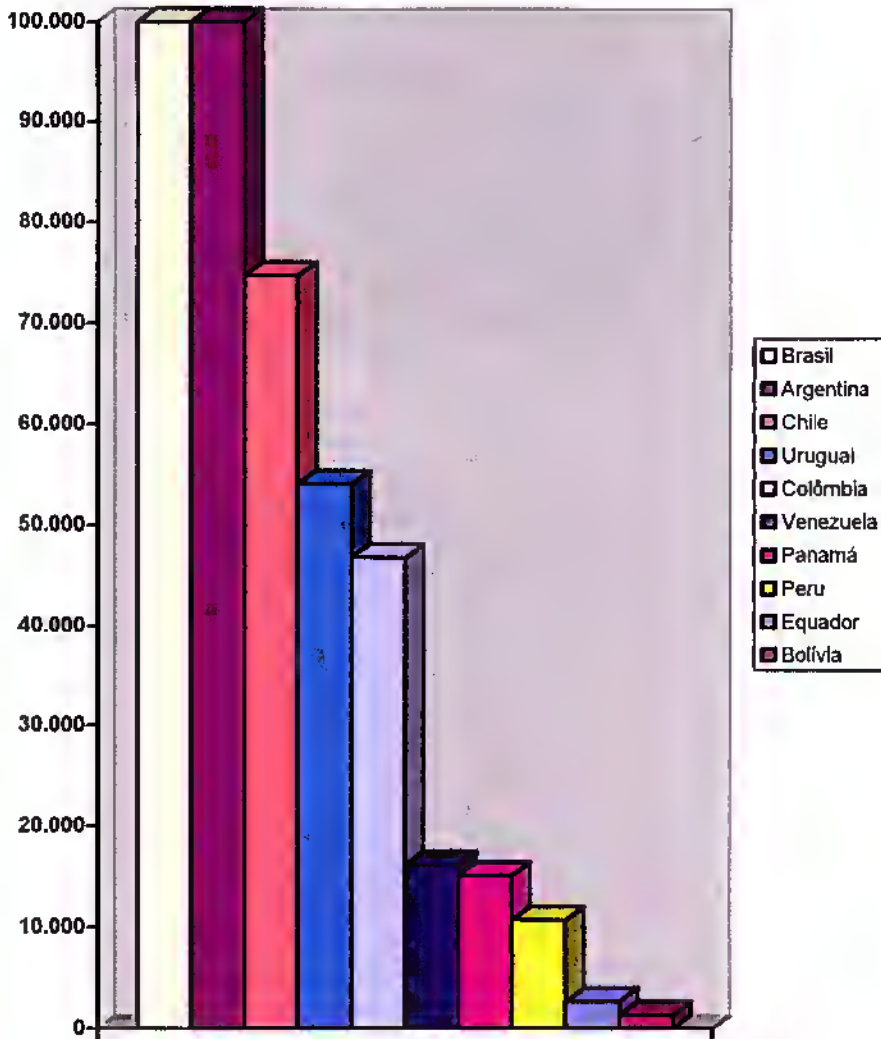


Fonte: Networks winds - jan. 2001 (<http://www.cg.org.br/indicadores/brasil-mundo.htm>), em 16.08.01)

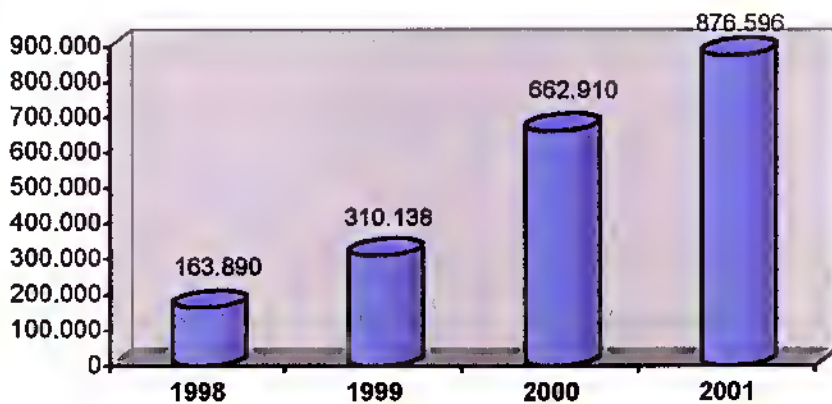
Figura 7 O Brasil nas Américas (janeiro de 2000)



**FIGURA 8 - O BRASIL NA AMÉRICA DO SUL (JANEIRO DE 2000)**



**FIGURA 9 – EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE HOSTS NO BRASIL**

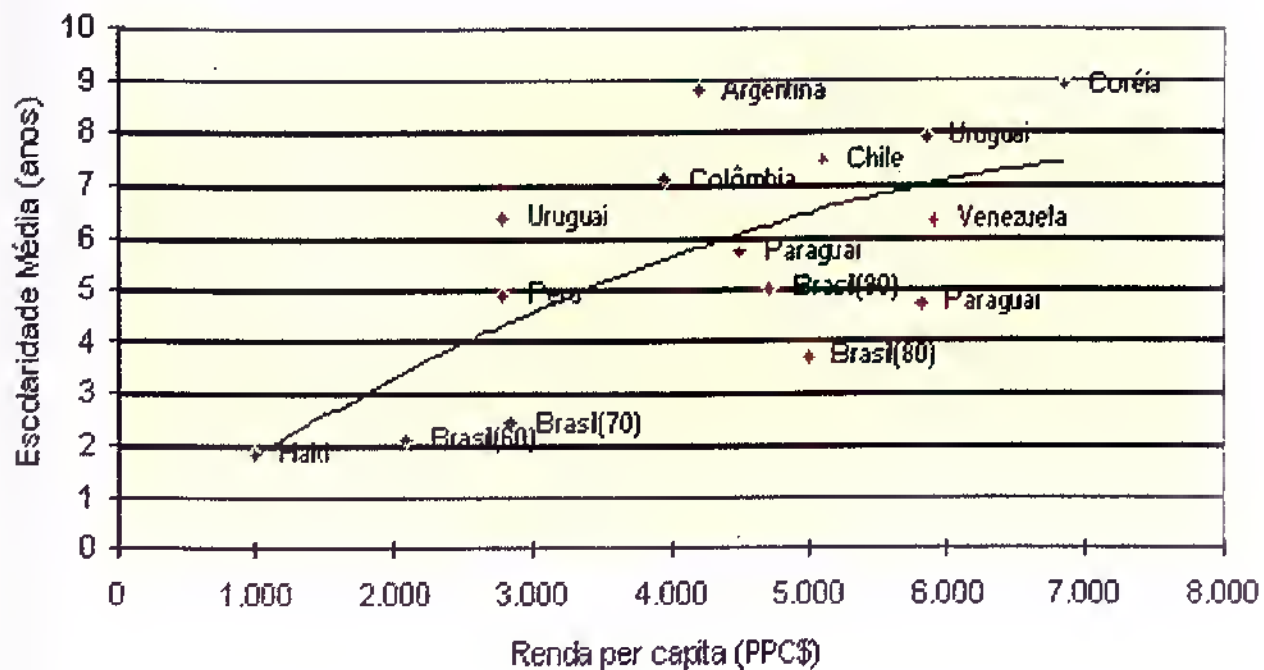


Fonte: Mike Jensen Association for Progressive Communications.

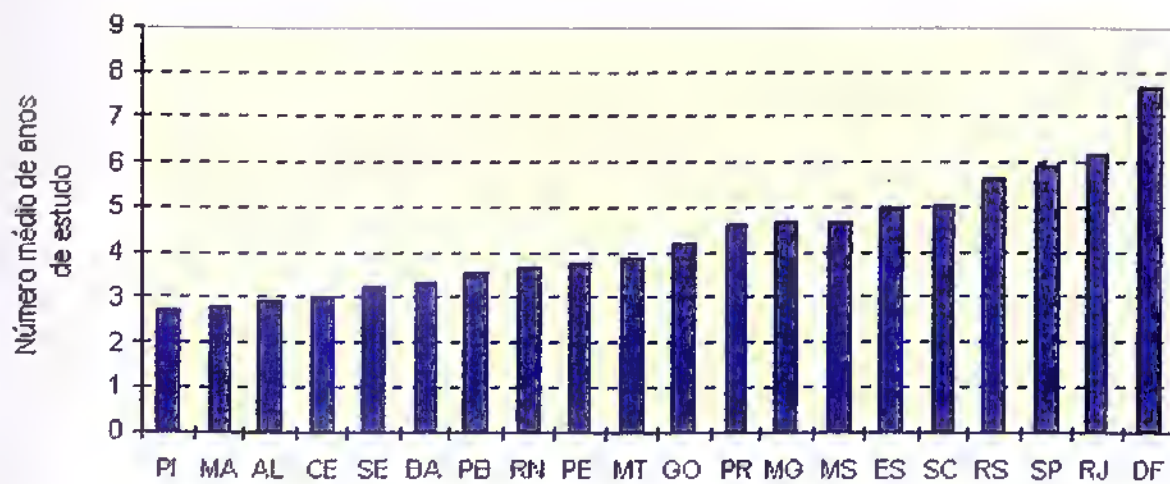
([http://news.bbc.co.uk/1/hi/english/static/special\\_report/1999/10/99](http://news.bbc.co.uk/1/hi/english/static/special_report/1999/10/99)) infor.../internet\_africa.st\_16/08/2001)

## TABELA 1 ESCOLARIDADE E RENDA PER CAPITA

Escolaridade de média e renda per capita



**Tabela 2 Anos de estudo por unidades da federação**





## 2) Dados sobre o Plebiscito Online: Histórico da Consulta Pública no governo eletrônico.<sup>1</sup>

### 2.1. Agência Nacional de Vigilância Sanitária

#### 1) Consulta Pública nº 118, de 14 de dezembro de 2000

Alterar na monografia P-13 PROFENOFOS, constante da "Relação de Substâncias com Ação Tóxica sobre Animais ou plantas, cujo registro pode ser Autorizado no Brasil, em Atividades Agropecuárias e Produtos Domissanitários", o limite máximo de resíduo para a cultura de soja

Prazo: encerrado

#### 2) Consulta Pública nº 117m de 14 de dezembro de 2000

Incluir na monografia G-07 GLIFOSATO POTÁSSICO, constante da "Relação de Substâncias com Ação Tóxica sobre Animais ou plantas, cujo registro pode ser Autorizado no Brasil, em Atividades Agropecuárias e Produtos Domissanitários", a substância G-07 GLIFOSATO POTÁSSICO.

Prazo encerrado

#### 3) Consulta Pública nº 116, de 14 de dezembro de 2000

Incluir na monografia A-29 ACETAMIPRID, constante da "Relação de Substâncias com Ação Tóxica sobre Animais ou Plantas, cujo Registro pode ser Autorizado no Brasil em Atividades Agropecuárias e Produtos Domissanitários", o item h) Emprego Agropecuário. Autorizado conforme indicado. Modalidade de emprego: Aplicação nas partes aéreas das culturas de algodão, batata, tomate, trigo, feijão, melancia e melão. Aplicação no tronco das culturas de café e citros.

Prazo: encerrado

#### 4) Consulta Pública nº 115, de 14 de dezembro de 2000

Alterar na monografia P-43 PYRIMETHANIL, constante da "Relação de Substâncias com Ação Tóxica sobre Animais ou plantas, cujo registro pode ser Autorizado no Brasil, em Atividades Agropecuárias e Produtos Domissanitários", o Limite Máximo de Resíduos para a cultura de tomate.

Prazo: encerrado

#### 5) Consulta Pública nº 114, de 14 de dezembro de 2000

Incluir na monografia A-11 AMETRINA, constante da "Relação de Substâncias com Ação Tóxica sobre Animais ou plantas, cujo registro pode ser Autorizado no Brasil, em Atividades Agropecuárias e Produtos Domissanitários", o item i) Emprego agropecuário: autorizado conforme indicado. Modalidade de emprego: aplicação em pré e pós emergência de ervas daninhas em culturas de abacaxi, banana, café, cana-de-açúcar, citros, milho, uva, mandioca e algodão.

Prazo: encerrado

#### 6) Consulta Pública nº 113, de 5 de dezembro de 2000

Incluir na Monografia C-52 CLORETO DE BENZALCÔNIO, constante da "Relação de Substâncias com Ação Tóxica sobre Animais ou Plantas, cujo registro pode ser Autorizado no Brasil, em Atividades Agropecuárias e Produtos Domissanitários", a substância C-52 CLORETO DE BENZALCÔNIO.

Prazo: encerrado

#### 7) Consulta Pública nº 112, de 5 de dezembro de 2000

Incluir na monografia B-34 BUTROXYDIM, constante da "Relação de Substâncias com Ação Tóxica sobre Animais ou plantas, cujo registro pode ser Autorizado no Brasil, em Atividades Agropecuárias e Produtos Domissanitários".

Prazo: encerrado

#### 8) Consulta Pública nº 111, de 5 de dezembro de 2000

Incluir na monografia F-51 FLUQUINCONAZOLE, constante da "Relação de Substâncias com Ação Tóxica sobre Animais ou plantas, cujo registro pode ser Autorizado no Brasil, em Atividades Agropecuárias e Produtos Domissanitários".

Prazo: encerrado

#### 9) Consulta Pública nº 110, de 5 de dezembro de 2000

Incluir na monografia A-18 ABAMECTIN, constante da "Relação de Substâncias com Ação Tóxica sobre Animais ou plantas, cujo registro pode ser Autorizado no Brasil, em Atividades Agropecuárias e Produtos Domissanitários".

Prazo: encerrado

#### 10) Consulta Pública nº 109, de 5 de dezembro de 2000

<sup>1</sup> Amostragem de pesquisa realizada até julho de 2001

Alterar na monografia P-13 PROFENOFOS, constante da "Relação de Substâncias com Ação Tóxica sobre Animais ou plantas, cujo registro pode ser Autorizado no Brasil, em Atividades Agropecuárias e Produtos Domissanitários", o limite máximo de resíduo para a cultura de soja.  
Prazo: encerrado

11) Consulta Pública nº 108, de 5 de dezembro de 2000

Incluir na monografia T-52 TIFLUZAMIDE constante da "Relação de Substâncias com Ação Tóxica sobre Animais ou plantas, cujo registro pode ser Autorizado no Brasil, em Atividades Agropecuárias e Produtos Domissanitários", a substância T-52 TIFLUZAMIDE.

Prazo: encerrado

12) Consulta Pública nº 112, de 5 de dezembro de 2000

Incluir na monografia M-34 METCONAZOLE, constante da "Relação de Substâncias com Ação Tóxica sobre Animais ou plantas, cujo registro pode ser Autorizado no Brasil, em Atividades Agropecuárias e Produtos Domissanitários", a substância M-34 METCONAZOLE.

Prazo: encerrado

13) Consulta Pública nº 106, de 5 de dezembro de 2000

Incluir na monografia I-22 IODOSULFURON-METIL-SÓDIO, constante da "Relação de Substâncias com Ação Tóxica sobre Animais ou plantas, cujo registro pode ser Autorizado no Brasil, em Atividades Agropecuárias e Produtos Domissanitários", a substância I-22 IODOSULFURON-METIL-SÓDIO.

Prazo: encerrado

14) Consulta Pública nº 105, de 01 de dezembro de 2000

Fica aberto, a contar da data de publicação desta Consulta Pública, o prazo de 30 (trinta) dias para que sejam apresentadas críticas e sugestões relativas à proposta de Regulamento Técnico para Inclusão dos Aditivos.

Prazo: encerrado

15) Consulta Pública nº 104, de 24 de novembro de 2000

Fica aberto, a contar da data de publicação desta Consulta Pública, o prazo de 40 20 (quarentavinte) dias para que sejam apresentadas críticas e sugestões relativas à proposta de extensão de uso tecnologia, na função de agente de controle de microorganismos na lavagem de ovos carcaças ou partes de animais de açougue.

Prazo: encerrado

16) Consulta Pública nº 103, de 10 de novembro de 2000

Fica aberto, a contar da data de publicação desta Consulta Pública, o prazo de 40 (quarenta) dias para que sejam apresentadas críticas e sugestões relativas à proposta de Regulamento Técnico.

Prazo: encerrado

17) Consulta Pública nº 102, de 10 de novembro de 2000

Fica aberto, a contar da data de publicação desta Consulta Pública, o prazo de 40 (quarenta) dias para que sejam apresentadas críticas e sugestões relativas à proposta de Regulamento Técnico.

Prazo: encerrado

18) Consulta Pública nº 101, de 10 de novembro de 2000

Fica aberto, a contar da data de publicação desta Consulta Pública, o prazo de 40 (quarenta) dias para que sejam apresentadas críticas e sugestões relativas à proposta de Regulamento Técnico.

Prazo: encerrado

19) Consulta Pública nº 100, de 10 de novembro de 2000

Fica aberto, a contar da data de publicação desta Consulta Pública, o prazo de 40 (quarenta) dias para que sejam apresentadas críticas e sugestões relativas à proposta de Regulamento Técnico.

Prazo: encerrado

20) Consulta Pública nº 99, de 10 de novembro de 2000

Fica aberto, a contar da data de publicação desta Consulta Pública, o prazo de 40 (quarenta) dias para que sejam apresentadas críticas e sugestões relativas à proposta de Regulamento Técnico.

Prazo: encerrado

21) Consulta Pública nº 98, de 10 de novembro de 2000

Fica aberto, a contar da data de publicação desta Consulta Pública, o prazo de 40 (quarenta) dias para que sejam apresentadas críticas e sugestões relativas à proposta de Regulamento Técnico.

Prazo: encerrado

22) Consulta Pública nº 97, de 10 de novembro de 2000

Fica aberto, a contar da data de publicação desta Consulta Pública, o prazo de 40 (quarenta) dias para que sejam apresentadas críticas e sugestões relativas à proposta de Regulamento Técnico.

Prazo: encerrado

23) Consulta Pública nº 96, de 10 de novembro de 2000

Fica aberto, a contar da data de publicação desta Consulta Pública, o prazo de 40 (quarenta) dias para que sejam apresentadas críticas e sugestões relativas à proposta de Regulamento Técnico.

Prazo: encerrado

24) Consulta Pública nº 95, de 10 de novembro de 2000

Fica aberto, a contar da data de publicação desta Consulta Pública, o prazo de 40 (quarenta) dias para que sejam apresentadas críticas e sugestões relativas à proposta de Regulamento Técnico.

Prazo: encerrado

25) Consulta Pública nº 94, de 10 de novembro de 2000

Fica aberto, a contar da data de publicação desta Consulta Pública, o prazo de 40 (quarenta) dias para que sejam apresentadas críticas e sugestões relativas à proposta de Regulamento Técnico.

Prazo: encerrado

26) Consulta Pública nº 91, de 10 de novembro de 2000

Fica aberto, a contar da data de publicação desta Consulta Pública, o prazo de 40 (quarenta) dias para que sejam apresentadas críticas e sugestões relativas à proposta de Regulamento Técnico.

Prazo: encerrado

27) Consulta Pública nº 84, de 10 de outubro de 2000

Fica aberto, a contar da data de publicação desta Consulta Pública, o prazo de 40 (quarenta) dias para que sejam apresentadas críticas e sugestões relativas à proposta de Regulamento Técnico. (Prorrogada pela Resolução RDC nº 105, de 8 de dezembro de 2000).

Prazo: encerrado

28) Consulta Pública nº 83, de 10 de outubro de 2000

Fica aberto, a contar da data de publicação desta Consulta Pública, o prazo de 40 (quarenta) dias para que sejam apresentadas críticas e sugestões relativas à proposta de REGULAMENTO TÉCNICO PARA IRRADIAÇÃO DE ALIMENTOS.

Prazo: encerrado

29) Consulta Pública nº 82, de 10 de outubro de 2000

Fica aberto, a contar da data de publicação desta Consulta Pública, o prazo de 30 (trinta) dias para que sejam apresentadas críticas e sugestões relativas à proposta de Regulamento Técnico para Inclusão dos Aditivos TRIISOPROPANOLAMINA (=3,9-bis (1-metil-1-feniletil)fenoxi]-2,4,8,10-tetraoxa-3,9-difosfospiro (5,5)undecano e ETILENO GLICOL MONOHEXIL ÉTER na lista Positiva de Aditivos para Materiais Plásticos destinados à elaboração de Embalagens e Equipamentos em contato com Alimentos.

Prazo: encerrado

30) Consulta Pública nº 81, de 10 de outubro de 2000

Fica aberto, a contar da data de publicação desta Consulta Pública, o prazo de 30 (trinta) dias para que sejam apresentadas críticas e sugestões relativas à proposta de Regulamento Técnico que aprova o uso de Aditivos Edulcorantes, Estabelecendo seus Limites Máximos para os Alimentos.

Prazo: encerrado

31) Consulta Pública nº 80, de 10 de outubro de 2000

Fica aberto, a contar da data de publicação desta Consulta Pública, o prazo de 30 (trinta) dias para que sejam apresentadas críticas e sugestões relativas à proposta de Regulamento Técnico que aprova o uso de Aditivos com a função de Realçadores de Sabor, Estabelecendo seus Limites Máximos para os Alimentos.

Prazo: encerrado

32) Consulta Pública nº 79, de 10 de outubro de 2000

Fica aberto, a contar da data de publicação desta Consulta Pública, o prazo de 30 (trinta) dias para que sejam apresentadas críticas e sugestões relativas à proposta de Regulamento Técnico sobre o uso dos Aditivos Alimentares, Coadjuvantes de Tecnologia e Veículos para Suplementos Vitamínicos e ou de Minerais.  
Prazo: encerrado

33) Consulta Pública nº 78, de 10 de outubro de 2000

Fica aberto, a contar da data de publicação desta Consulta Pública, o prazo de 30 (trinta) dias para que sejam apresentadas críticas e sugestões relativas à proposta de Regulamento Técnico para o Funcionamento dos Serviços de atenção a Dependentes de Substâncias Psicoativas em Regime de Internação Segundo Modelo Psicossocial.

Prazo: encerrado

Situação: em fase de consolidação das sugestões enviadas

34) Consulta Pública nº 77, de 5 de outubro de 2000

Incluir na monografia P-45 PACLOBUTRAZOL, constante da "Relação de Substâncias com Ação Tóxica sobre Animais ou plantas, cujo registro pode ser Autorizado no Brasil, em Atividades Agropecuárias e Produtos Domissanitários".

Prazo: encerrado

35) Consulta Pública nº 76, de 5 de outubro de 2000

Incluir na monografia A-04 ÁCIDO GIBERÉLICO, constante da "Relação de Substâncias com Ação Tóxica sobre Animais ou plantas, cujo registro pode ser Autorizado no Brasil, em Atividades Agropecuárias e Produtos Domissanitários".

Prazo: encerrado

36) Consulta Pública nº 75, de 5 de outubro de 2000

Incluir na monografia K-02 KRESOXIM METIL, constante da "Relação de Substâncias com Ação Tóxica sobre Animais ou plantas, cujo registro pode ser Autorizado no Brasil, em Atividades Agropecuárias e Produtos Domissanitários".

Prazo: encerrado

37) Consulta Pública nº 74, de 5 de outubro de 2000

Incluir na monografia P-42 PHOXIM, constante da "Relação de Substâncias com Ação Tóxica sobre Animais ou plantas, cujo registro pode ser Autorizado no Brasil, em Atividades Agropecuárias e Produtos Domissanitários".

Prazo: encerrado

38) Consulta Pública nº 73, de 5 de outubro de 2000

Incluir na monografia H-07 HALOXYFOP-R-METIL, constante da "Relação de Substâncias com Ação Tóxica sobre Animais ou plantas, cujo registro pode ser Autorizado no Brasil, em Atividades Agropecuárias e Produtos Domissanitários".

Prazo: encerrado

39) Consulta Pública nº 72 de 1 de setembro de 2000

Incluir na monografia M-25 METOPRENE, constante da "Relação de Substâncias com Ação Tóxica sobre Animais ou plantas, cujo registro pode ser Autorizado no Brasil, em Atividades Agropecuárias e Produtos Domissanitários".

Prazo: encerrado

40) Consulta Pública nº 71 de 1 de setembro de 2000

Incluir na monografia H-04 HIDRAMETHYLNONE, constante da "Relação de Substâncias com Ação Tóxica sobre Animais ou plantas, cujo registro pode ser Autorizado no Brasil, em Atividades Agropecuárias e Produtos Domissanitários".

Prazo: encerrado

41) Consulta Pública nº 70 de 1 de setembro de 2000

Incluir na monografia A-21 ALFACIPERMETRINA, constante da "Relação de Substâncias com Ação Tóxica sobre Animais ou plantas, cujo registro pode ser Autorizado no Brasil, em Atividades Agropecuárias e Produtos Domissanitários".

Prazo: encerrado

42) Consulta Pública nº 69 de 1 de setembro de 2000

Incluir na monografia I-05 IPRODIONE, constante da "Relação de Substâncias com Ação Tóxica sobre Animais ou plantas, cujo registro pode ser Autorizado no Brasil, em Atividades Agropecuárias e Produtos Domissanitários".  
Prazo: encerrado

43) Consulta Pública nº 68 de 1 de setembro de 2000

Alterar a numeração da monografia T-43 THIAMETHOXAM para T-48 THAMETHOXAM que vigorará com igual especificação à anterior.  
Prazo: encerrado

44) Consulta Pública nº 67 de 1 de setembro de 2000

Incluir na monografia A-32 ACLONIFEN, constante da "Relação de Substâncias com Ação Tóxica sobre Animais ou plantas, cujo registro pode ser Autorizado no Brasil, em Atividades Agropecuárias e Produtos Domissanitários", a substância A-32 ACLONIFEN.  
Prazo: encerrado

45) Consulta Pública nº 66 de 1 de setembro de 2000

Incluir na monografia P-41 PROPINEB, constante da "Relação de Substâncias com Ação Tóxica sobre Animais ou plantas, cujo registro pode ser Autorizado no Brasil, em Atividades Agropecuárias e Produtos Domissanitários".  
Prazo: encerrado

46) Consulta Pública nº 65 de 1 de setembro de 2000

Incluir na monografia H-10 HEXAFLUMURON, constante da "Relação de Substâncias com Ação Tóxica sobre Animais ou plantas, cujo registro pode ser Autorizado no Brasil, em Atividades Agropecuárias e Produtos Domissanitários", a substância H-10 HEXAFLUMURON.  
Prazo: encerrado

47) Consulta Pública nº 64 de 1 de setembro de 2000

Incluir na monografia A-31 ÁCIDO INDOL BUTÍRICO, constante da "Relação de Substâncias com Ação Tóxica sobre Animais ou plantas, cujo registro pode ser Autorizado no Brasil, em Atividades Agropecuárias e Produtos Domissanitários", a substância A-31 ÁCIDO INDOL BUTÍRICO.  
Prazo: encerrado

48) Consulta Pública nº 63 de 8 de agosto de 2000

Estabelecer critérios e procedimentos aplicáveis aos Lubrificantes de Equipamentos que Podem Ter Contato com Alimentos "in natura", matérias-primas alimentares, produtos alimentícios, ingredientes, aditivos alimentares, coadjuvantes de tecnologia de fabricação e embalagens.  
Prazo: encerrado

49) Consulta Pública nº 62 de 26 de julho de 2000

Aprovar o Regulamento Técnico MERCOSUL "Atribuição de Aditivos e seus Limites Máximos para a categoria de Alimentos 21 - Preparações Culinárias Industriais".  
Prazo: encerrado

50) Consulta Pública nº 61 de 26 de julho de 2000

Aprovar o Regulamento Técnico MERCOSUL "Atribuição de Aditivos e seus Limites Máximos para a Subcategoria de Alimentos 16.1.1 - BEBIDAS ALCOÓLICAS (com exceção das fermentadas)".  
Prazo: encerrado

51) Consulta Pública nº 60 de 26 de julho de 2000

Aprovar o Regulamento Técnico MERCOSUL "Incorporação de Aditivos na Lista Geral Harmonizada de Aditivos, na Lista Geral Harmonizada de Corantes e na Lista de Aditivos Alimentares com suas Classes Funcionais".  
Prazo: encerrado

52) Consulta Pública nº 59 de 26 de julho de 2000

Aprovar o Regulamento Técnico MERCOSUL de Atribuição de Aditivos e seus Limites Máximos para algumas subcategorias da Categoria de Alimento.

Prazo: encerrado

53) Consulta Pública nº 57 de 14 de julho de 2000

Incluir na "Relação de Substâncias com Ação Tóxica sobre Animais ou plantas, cujo registro pode ser Autorizado no Brasil, em Atividades Agropecuárias e Produtos Domissanitários", a substância Z-04 ZOXAMIDE.

Prazo: encerrado

54) Consulta Pública nº 56 de 14 de julho de 2000

Incluir na "Relação de Substâncias com Ação Tóxica sobre Animais ou plantas, cujo registro pode ser Autorizado no Brasil, em Atividades Agropecuárias e Produtos Domissanitários", a substância N-09 NOVALURON.

Prazo: encerrado

55) Consulta Pública nº 55 de 14 de julho de 2000

Incluir na "Relação de Substâncias com Ação Tóxica sobre Animais ou plantas, cujo registro pode ser Autorizado no Brasil, em Atividades Agropecuárias e Produtos Domissanitários", a substância M-33 METAMITRON.

Prazo: encerrado

56) Consulta Pública nº 54 de 14 de julho de 2000

Incluir na "Relação de Substâncias com Ação Tóxica sobre Animais ou plantas, cujo registro pode ser Autorizado no Brasil, em Atividades Agropecuárias e Produtos Domissanitários", a substância C-49 CARFENTRAZONE ETIL.

Prazo: encerrado

57) Consulta Pública nº 53 de 14 de julho de 2000

Incluir na "Relação de Substâncias com Ação Tóxica sobre Animais ou plantas, cujo registro pode ser Autorizado no Brasil, em Atividades Agropecuárias e Produtos Domissanitários", a substância B-38 BENALAXYL.

Prazo: encerrado

58) Consulta Pública nº 52 de 14 de julho de 2000

Incluir na "Relação de Substâncias com Ação Tóxica sobre Animais ou plantas, cujo registro pode ser Autorizado no Brasil, em Atividades Agropecuárias e Produtos Domissanitários", a substância A-30 AZIMSULFURON.

Prazo: encerrado

59) Consulta Pública nº 51 de 14 de julho de 2000

Incluir manografia H-09 HEXACONAZOLE, constante na "Relação de Substâncias com Ação Tóxica sobre Animais ou plantas, cujo registro pode ser Autorizado no Brasil, em Atividades Agropecuárias e Produtos Domissanitários", o item h) Emprego agropecuário. Autorizado conforme indicado. Modalidade de emprego: Aplicação em pós-emergência para controle de ervas daninhas, nas culturas de algodão, feijão, soja e amendoim.

Prazo: encerrado

60) Consulta Pública nº 50 de 14 de julho de 2000

Incluir na manografia C-10 CYPERMETHRIN, constante na "Relação de Substâncias com Ação Tóxica sobre Animais ou plantas, cujo registro pode ser Autorizado no Brasil, em Atividades Agropecuárias e Produtos Domissanitários", o item i) Emprego agropecuário. Autorizado conforme indicado. Modalidade de emprego: Aplicação nas partes aéreas das culturas de algodão, arroz, café, milho, tomate, soja, fumo, cebola, amendoim, batata, ervilha, feijão, feijão vagem, melancia, pepino, repolho e tomate.

Prazo: encerrado

61) Consulta Pública nº 49 de 13 de julho de 2000

Fica aberto, a contar da data de publicação desta Consulta Pública, o prazo de 40 (quarenta) dias para que sejam apresentadas críticas e sugestões relativas à propostas de REGULAMENTO TÉCNICO PARA INSTRUÇÕES DE USO, PREPARO E CONSERVAÇÃO NA ROTULAGEM DE CARNES E MIÚDOS DE AVES CRUS, RESFRIADOS OU CONGELADOS.

Prazo: encerrado

62) Consulta Pública nº 49 de 4 de julho de 2000

(Arquitetura e Engenharia em Saúde)

Publicada no DOU de 05/07/2000.

Fica aberto, a contar da data de publicação desta Consulta Pública, o prazo de 40 (quarenta) dias para que sejam apresentadas críticas e sugestões relativas à proposta de REGULAMENTO TÉCNICO sobre diretrizes gerais para procedimentos de manejo de resíduos de serviços de saúde.

Prazo: encerrado

Situação: em fase de consolidação das sugestões enviadas

63) Consulta Pública nº 47 de 3 de julho de 2000

Fica aberto, a contar da data de publicação desta Consulta Pública, o prazo de 40 (quarenta) dias para que sejam apresentadas críticas e sugestões relativas à propostas de complementação do item referente a Frutas Secas ou Dessenceladas da Resolução nº 12/78.

Prazo: encerrado

64) Consulta Pública nº 46 de 30 de junho de 2000

Incluir na manografia C-36 CYPROCONAZOLE, constante na "Relação de Substâncias com Ação Tóxica sobre Animais ou plantas, cujo registro pode ser Autorizado no Brasil, em Atividades Agropecuárias e Produtos Domissanitários", o item h) Emprego agropecuário. Autorizado conforme indicado. Modalidade de emprego: Aplicação nas partes aéreas das culturas de café, crisântemo, maçã, melão, melancia, trigo, uva, figo, goiaba e pêssego.

Prazo: encerrado

65) Consulta Pública nº 45 de 30 de junho de 2000

Incluir na manografia F-40 FORMETANATE, da "Relação de Substâncias com Ação Tóxica sobre Animais ou plantas, cujo registro pode ser Autorizado no Brasil, em Atividades Agropecuárias e Produtos Domissanitários", o item h) Emprego agropecuário: autorizado conforme indicado. Modalidade de emprego: Aplicação por via terrestre, foliar em culturas de citros, nas partes aéreas das culturas de cebola, crisântemo e tomate.

Prazo: encerrado

66) Consulta Pública nº 43 de 30 de junho de 2000

Incluir na manografia F- 37 FENPYROXIMATE, constante na "Relação de Substâncias com Ação Tóxica sobre Animais ou plantas, cujo registro pode ser Autorizado no Brasil, em Atividades Agropecuárias e Produtos Domissanitários", o item h) Emprego agropecuário: autorizado conforme indicado. Modalidade de emprego: Aplicação aérea nas culturas de citros, maçã, mamão, morango, tomate, rosa, côco e café.

Prazo: encerrado

67) Consulta Pública nº 42 de 30 de junho de 2000

Incluir na manografia T-18 TRIAZOPHOS, constante na "Relação de Substâncias com Ação Tóxica sobre Animais ou plantas, cujo registro pode ser Autorizado no Brasil, em Atividades Agropecuárias e Produtos Domissanitários", o item h) Emprego agropecuário: autorizado conforme indicado. Modalidade de emprego: Aplicação em partes aéreas das culturas de algodão, batata, café, citrus, feijão, milho, soja, trigo, tomate e repolho.

Prazo: encerrado

68) Consulta Pública nº 41 de 30 de junho de 2000

Incluir na manografia P- 13 PROFENOFÓS, constante na "Relação de Substâncias com Ação Tóxica sobre Animais ou plantas, cujo registro pode ser Autorizado no Brasil, em Atividades Agropecuárias e Produtos Domissanitários", o item i) Emprego agropecuário: autorizado conforme indicado. Modalidade de emprego: Aplicação em partes aéreas, nas culturas de algodão, soja, café, milho, amendoim, feijão, trigo, batata, cebola, ervilha, melancia, pepino, repolho, tomate e feijão-vagem.

Prazo: encerrado

69) Consulta Pública nº 40 de 30 de junho de 2000

Incluir na manografia A - 27 ACETAMIPRID, constante na "Relação de Substâncias com Ação Tóxica sobre Animais ou plantas, cujo registro pode ser Autorizado no Brasil, em Atividades Agropecuárias e Produtos Domissanitários", o item h) Emprego agropecuário: autorizado conforme indicado. Modalidade de emprego: Aplicação nas partes aéreas das culturas de algodão, batata, tomate, trigo, feijão, melancia e melão.

Prazo: encerrado

70) Consulta Pública nº 38 de 27 de junho de 2000

Fica aberto, a contar da data de publicação desta Consulta Pública, o prazo de 30 (trinta) dias para que sejam apresentadas críticas e sugestões relativas à proposta de Regulamento Técnico, que trata do registro, alteração, revalidação e cancelamento do registro de produtos de saúde.

Prazo: encerrado.

Situação: em fase de consolidação das sugestões enviadas

71) Consulta Pública nº 37 de 27 de junho de 2000

Fica aberto, a contar da data de publicação desta Consulta Pública, o prazo de 30 (trinta) dias para que sejam apresentadas críticas e sugestões relativas à proposta de Regulamento Técnico, que trata do registro, alteração, revogação e cancelamento do registro de produtos de saúde.

Prazo: encerrado

Situação: em fase de consolidação das sugestões enviadas

72) Consulta Pública nº 36 de 16 de junho de 2000

Incluir na manografia T - 30 THIODICARB, constante na "Relação de Substâncias com Ação Tóxica sobre Animais ou plantas, cujo registro pode ser Autorizado no Brasil, em Atividades Agropecuárias e Produtos Domissanitários", o item l) Emprego agropecuário: autorizado conforme indicado. Modalidade de emprego: aplicação em partes aéreas em culturas de algodão, arroz, milho, e trigo. Pulverização das partes aéreas na cultura do milho, que passa a ter a seguinte redação.

Prazo: encerrado

73) Consulta Pública nº 35 de 14 de junho de 2000

Incluir na manografia I - 04 IOXYNIL, constante da "Relação de Substâncias com Ação Tóxica sobre Animais ou plantas, cujo registro pode ser Autorizado no Brasil, em Atividades Agropecuárias e Produtos Domissanitários", autorização para a cultura de alho e excluir da mesma a autorização para a cultura de milho no item g) Emprego agropecuário: autorizado conforme indicado.

Prazo: encerrado

74) Consulta Pública nº 34 de 15 de junho de 2000

Proposta na manografia T - 48 THIAMETHOXAM, constante na "Relação de Substâncias com Ação Tóxica sobre Animais ou plantas, cujo registro pode ser Autorizado no Brasil, em Atividades Agropecuárias e Produtos Domissanitários", o item i) modalidade, de emprego: aplicação nas partes aéreas e nos solo na cultura da batata e crisântemo; aplicação via solo na cultura de fumo e tratamento de sementes das culturas de algodão, milho, arroz e trigo, citrus, figo, goiaba e pêssego.

Prazo: encerrado

75) Consulta Pública nº 33 de 15 de junho de 2000

Fica aberto, a contar da data de publicação desta Consulta Pública, o prazo de 40 (quarenta) dias para que sejam apresentadas críticas e sugestões relativas à proposta de Regulamento Técnico para Extensão do Aditivo INS 905a Óleo Mineral como Coadjuvante de Tecnologia.

Prazo: encerrado

76) Consulta Pública nº 32 de 01 de junho de 2000

Incluir na "Relação de Substâncias com Ação Tóxica sobre Animais ou plantas, cujo registro pode ser Autorizado no Brasil, em Atividades Agropecuárias e Produtos Domissanitários", a substância B-37 BICARBONATO DE POTÁSSIO, com a seguinte redação.

Prazo: encerrado

77) Consulta Pública nº 31 de 01 de junho de 2000

Proposta de alterar na monografia G-01 GLIFOSATO, constante da "Relação de Substâncias com Ação Tóxica sobre Animais ou plantas, cujo registro pode ser Autorizado no Brasil, em Atividades Agropecuárias e Produtos Domissanitários", o item i) Emprego agropecuário - prazo de 40 dias.

Prazo: encerrado

78) Consulta Pública nº 30 de 01 de junho de 2000

Incluir na "Relação de Substâncias com Ação Tóxica sobre Animais ou plantas, cujo registro pode ser Autorizado no Brasil, em Atividades Agropecuárias e Produtos Domissanitários", a substância C-48 CITOCININA, do grupo da CITOCININA, com a seguinte redação.

Prazo: encerrado

79) Consulta Pública nº 29 de 01 de junho de 2000

Proposta de Regulamento Técnico para a Fixação de Identidade e Qualidade de Massa de Pão de Queijo e Mistura para o Preparo de Pão de Queijo, em Anexo - prazo de 40 dias para críticas e sugestões.

Prazo: encerrado



80) Consulta Pública nº 28 de 01 de junho de 2000

Proposta de Regulamento Técnico para a Fixação de Identidade e Qualidade de Gelados Comestíveis, Preparados, Pós para o Preparo e Bases para Gelados Comestíveis, em Anexo - prazo de 40 dias para críticas e sugestões.  
Prazo: encerrado

81) Consulta Pública nº 27 de 01 de junho de 2000

Proposta de Regulamento Técnico para fixar os requisitos mínimos exigidos para as Boas Práticas de Fabricação do Concentrado Polieletrólitos para Hemodiálise - CPHD, em Anexo - prazo de 30 dias para críticas e sugestões.  
Prazo: encerrado

82) Consulta Pública nº 25 de 12 de maio de 2000

Proposta de Regulamento Técnico para a Fixação de Identidade e Qualidade de Leite de Coco - prazo de 40 dias para críticas e sugestões.  
Prazo: encerrado

83) Consulta Pública nº 24 de 12 de maio de 2000

Proposta de Regulamento Técnico para a Fixação de Identidade e Qualidade de Coco Ralado - prazo de 40 dias para críticas e sugestões.  
Prazo: encerrado

84) Consulta Pública nº 23 de 8 de maio de 2000

Proposta de Resolução visando disciplinar a importação de produtos doados, em anexo - prazo de 15 dias para críticas e sugestões.  
Prazo: encerrado  
Situação: é a atual Resolução nº 25, de 15 de fevereiro de 2001.

85) Consulta Pública nº 22 de 5 de maio de 2000

Proposta de Regulamento Técnico - prazo de 40 dias para críticas e sugestões.  
Prazo: encerrado

86) Consulta Pública nº 21 de 5 de maio de 2000

Proposta de Regulamento Técnico - prazo de 40 dias para críticas e sugestões.  
Prazo: encerrado

87) Consulta Pública nº 20 de 24 de abril de 2000

Proposta de Portaria Conjunta ANVS/FUNASA referente ao funcionamento de estabelecimentos privados de vacinação, seu licenciamento, fiscalização e controle - prazo de 15 dias para críticas e sugestões.  
Prazo: encerrado

88) Consulta Pública nº 18 de 19 de abril de 2000  
(prorrogada pela Resolução RDC nº 50, de 02 de junho de 2000)

Proposta de Regulamento Técnico para a Fixação de Identidade e Qualidade de Alimentos com Soja - prazo de 40 dias para críticas e sugestões.  
Prazo: encerrado

89) Consulta Pública nº 17 de 6 de abril de 2000

Proposta de Roteiro de Inspeção do Programa de Controle de Infecção Hospitalar - prazo de 30 dias para críticas e sugestões.  
Prazo: encerrado  
Situação: é a atual Resolução RDC nº 48, de 2 de junho de 2000.

90) Consulta Pública nº 16 de 28 de março de 2000

Proposta de Regulamento Técnico que Aprova o Uso de Aditivos Alimentos 1 - Leite e Produtos Lácteos - prazo de 60 dias para críticas e sugestões.

Prazo: encerrado

91) Consulta Pública nº 15 de 28 de março de 2000

Proposta de Regulamento Técnico que torna público o Ingrediente Ativo IMIDACLOPRID - prazo de 40 dias para críticas e sugestões.

Prazo: encerrado

92) Consulta Pública nº 14 de 28 de março de 2000

Proposta para incluir na monografia T-31 TRIADIMENOL, constante da "Relação de Substâncias com Ação Tóxica sobre Animais ou Plantas, cujo registro pode ser autorizado no Brasil, em Atividades Agropecuárias e Produtos Domissanitários - prazo de 40 dias para sugestões.

Prazo: encerrado

93) Consulta Pública nº 13 de 28 de março de 2000

Proposta de Regulamento Técnico que torna Público o Ingrediente Ativo D-17 DIFLUBENZURON - prazo de 40 dias para sugestões.

Prazo: encerrado

94) Consulta Pública nº 12 de 28 de março de 2000

Proposta para alterar na monografia L-04 LAMBDA-CYHALOTHRIN, constante da "Relação de Substâncias com Ação Tóxica sobre Animais ou Plantas, cujo registro pode ser autorizado no Brasil, em Atividades Agropecuárias e Produtos Domissanitários - prazo de 40 dias para sugestões.

Prazo: encerrado

95) Consulta Pública nº 10 de 28 de março de 2000

Proposta de Regulamento Técnico que Torna Público o Ingrediente Ativo TEPRALOXIDIM - prazo de 40 dias para sugestões.

Prazo: encerrado

96) Consulta Pública nº 09 de 28 de março de 2000

(alimentos)

Proposta de Extensão de Uso dos Aditivos INS 216 Propilparabeno e INS 218 Metilparabeno, na função de conservador em Cerveja - prazo de 40 dias para sugestões.

Prazo: encerrado

97) Consulta Pública nº 05 de 12 de janeiro de 2000

(medicamentos)

Regulamento se aplica às propagandas e mensagens publicitárias cujo objeto seja a promoção de medicamentos - prazo de 60 dias para sugestões.

Prazo: encerrado

98) Consulta Pública nº 03 de 12 de janeiro de 2000

Apresenta regulamento com vistas a aprovação de Boas Práticas de Fabricação para os Estabelecimentos Produtores de medicamentos.

Prazo: encerrado

99) Consulta Pública nº 60 de 19 de julho de 2001

Fica aberto, a contar da data de publicação desta Consulta Pública, o prazo de 40 (quarenta) dias para que sejam apresentadas críticas e sugestões relativas à proposta de Regulamento Técnico.

Prazo: em aberto

100) Consulta Pública nº 59 de 12 de julho de 2001

Fica aberto, a contar da data de publicação desta Consulta Pública, o prazo de 40 (quarenta) dias para que sejam apresentadas críticas e sugestões relativas à proposta de Regulamento Técnico.

Prazo: em aberto

101) Consulta Pública nº 58 de 19 de julho de 2001

Fica aberto, a contar da data de publicação desta Consulta Pública, o prazo de 40 (quarenta) dias para que sejam apresentadas críticas e sugestões relativas à proposta de Regulamento Técnico.

Prazo: em aberto

102) Consulta Pública nº 57 de 19 de julho de 2001

Fica aberto, a contar da data de publicação desta Consulta Pública, o prazo de 40 (quarenta) dias para que sejam apresentadas críticas e sugestões relativas à proposta de Regulamento Técnico.

Prazo: em aberto

103) Consulta Pública nº 56 de 19 de julho de 2001

Republicar a Manografia O-15 ÓLEO CREOSOTO. Fica aberto, a contar da data de publicação desta Consulta Pública, o prazo de 40 (quarenta) dias para que sejam apresentadas críticas e sugestões relativas à proposta de Regulamento Técnico.

Prazo: em aberto

104) Consulta Pública nº 55 de 19 de julho de 2001

Fica aberto, a contar da data de publicação desta Consulta Pública, o prazo de 40 (quarenta) dias para que sejam apresentadas críticas e sugestões relativas à proposta de Regulamento Técnico.

Prazo: em aberto

105) Consulta Pública nº 54 de 19 de julho de 2001

Fica aberto, a contar da data de publicação desta Consulta Pública, o prazo de 40 (quarenta) dias para que sejam apresentadas críticas e sugestões relativas à proposta de Regulamento Técnico.

Prazo: em aberto

106) Consulta Pública nº 53 de 12 de julho de 2001

Fica aberto, a contar da data de publicação desta Consulta Pública, o prazo de 40 (quarenta) dias para que sejam apresentadas críticas e sugestões relativas à proposta de Regulamento Técnico em anexo. (Sobre Rotulagem para Produtos de Higiene Pessoal, Cosméticos e Perfumes e outros).

Prazo: em aberto

107) Consulta Pública nº 52 de 5 de julho de 2001

Fica aberto, a contar da data de publicação desta Consulta Pública, o prazo de 40 (quarenta) dias para que sejam apresentadas críticas e sugestões relativas à proposta de Regulamento Técnico.

Prazo: em aberto

108) Consulta Pública nº 51 de 5 de julho de 2001

Fica aberto, a contar da data de publicação desta Consulta Pública, o prazo de 40 (quarenta) dias para que sejam apresentadas críticas e sugestões relativas à proposta de Regulamento Técnico.

Prazo: em aberto

109) Consulta Pública nº 50 de 5 de julho de 2001

Fica aberto, a contar da data de publicação desta Consulta Pública, o prazo de 40 (quarenta) dias para que sejam apresentadas críticas e sugestões relativas à proposta de Regulamento Técnico.

Prazo: em aberto

110) Consulta Pública nº 49 de 28 de junho de 2001

Fica aberto, a contar da data de publicação desta Consulta Pública, o prazo de 30 (trinta) dias para que sejam apresentadas críticas e sugestões tecnicamente fundamentais relativas à proposta de texto do Regulamento Técnico Rec. SGT.03 nº 06/2001 (Regulamento Técnico Mercosul "Rotulagem de Alimentos Embalados").

Prazo: em aberto

111) Consulta Pública nº 47 de 31 de maio de 2001

Fica aberto, a contar da data de publicação desta Consulta Pública, o prazo de 40 (quarenta) dias para que sejam apresentadas críticas e sugestões relativas à proposta de Regulamento Técnico.

Prazo: encerrado

112) Consulta Pública nº 46 de 31 de maio de 2001

Fica aberto, a contar da data de publicação desta Consulta Pública, o prazo de 40 (quarenta) dias para que sejam apresentadas críticas e sugestões relativas à proposta de Regulamento Técnico.  
Prazo: encerrado

113) Consulta Pública nº 45 de 31 de maio de 2001

Fica aberto, a contar da data de publicação desta Consulta Pública, o prazo de 40 (quarenta) dias para que sejam apresentadas críticas e sugestões relativas à proposta de Regulamento Técnico.  
Prazo: encerrado

114) Consulta Pública nº 44 de 31 de maio de 2001

Fica aberto, a contar da data de publicação desta Consulta Pública, o prazo de 30 (trinta) dias para que sejam apresentadas críticas e sugestões relativas à proposta de Regulamento Técnico para o processo de deposição de camada interna de carbono amorfo em garrafas de polietileno tereftalato (PET) virgem, via plasma.  
Prazo: encerrado

115) Consulta Pública nº 43 de 31 de maio de 2001

Fica aberto, a contar da data de publicação desta Consulta Pública, o prazo de 30 (trinta) dias para que sejam apresentadas críticas e sugestões relativas à proposta de normas.  
Prazo: encerrado

116) Consulta Pública nº 42 de 31 de maio de 2001

Fica aberto, a contar da data de publicação desta Consulta Pública, o prazo de 40 (quarenta) dias para que sejam apresentadas críticas e sugestões relativas à proposta de Regulamento Técnico.  
Prazo: encerrado

117) Consulta Pública nº 41 de 14 de maio de 2001

Fica aberto, a contar da data de publicação desta Consulta Pública, o prazo de 40 (quarenta) dias para que sejam apresentadas críticas e sugestões relativas à proposta de Regulamento Técnico.  
Prazo: encerrado

118) Consulta Pública nº 38 de 10 de maio de 2001

Fica aberto, a contar da data de publicação desta Consulta Pública, o prazo de 40 (quarenta) dias para que sejam apresentadas críticas e sugestões relativas à proposta de Regulamento Técnico.  
Prazo: encerrado

119) Consulta Pública nº 37 de 10 de maio de 2001

Fica aberto, a contar da data de publicação desta Consulta Pública, o prazo de 40 (quarenta) dias para que sejam apresentadas críticas e sugestões relativas à proposta de Regulamento Técnico.  
Prazo: encerrado

120) Consulta Pública nº 36 de 10 de maio de 2001

Fica aberto, a contar da data de publicação desta Consulta Pública, o prazo de 40 (quarenta) dias para que sejam apresentadas críticas e sugestões relativas à proposta de Regulamento Técnico.  
Prazo: encerrado

121) Consulta Pública nº 35 de 2 de maio de 2001

Aprovar o Regulamento Técnico para os produtos saneantes domissanitários fortemente ácidos e para os produtos fortemente alcalinos.  
Prazo: Prorrogado por 30 dias, a contar da data de vencimento.

122) Consulta Pública nº 34 de 19 de abril de 2001

Alterar a monografia A-16 ÁCIDO BÓRICO, constante da "Relação de Substâncias com Ação Tóxica sobre Animais ou Plantas, cujo registro pode ser Autorizado no Brasil, em Atividades Agropecuárias e Produtos Domissanitários".

Prazo: encerrado

123) Consulta Pública nº 33 de 6 de abril de 2001

Alterar a monografia A-06 ALACLOR constante da "Relação de Substâncias com Ação Tóxica sobre Animais ou Plantas, cujo registro pode ser Autorizado no Brasil, em Atividades Agropecuárias e Produtos Domissanitários".

Prazo: encerrado

124) Consulta Pública nº 32 de 6 de abril de 2001

Alterar a monografia M-10 METAMIDOFÓS, constante da "Relação de Substâncias com Ação Tóxica sobre Animais ou Plantas, cujo registro pode ser Autorizado no Brasil, em Atividades Agropecuárias e Produtos Domissanitários".

Prazo: encerrado

125) Consulta Pública nº 31 de 5 de abril de 2001

Alterar a monografia H-02 HEXAZINONA, constante da "Relação de Substâncias com Ação Tóxica sobre Animais ou Plantas, cujo registro pode ser Autorizado no Brasil, em Atividades Agropecuárias e Produtos Domissanitários".

Prazo: encerrado

126) Consulta Pública nº 26 de 5 de abril de 2001

Incluir na monografia A-38 ACIBENZOLAR-S-METIL, constante da "Relação de Substâncias com Ação Tóxica sobre Animais ou Plantas, cujo registro pode ser Autorizado no Brasil, em Atividades Agropecuárias e Produtos Domissanitários".

Prazo: encerrado

127) Consulta Pública nº 25 de 5 de abril de 2001

Incluir na monografia T- 54 TRIFLOXISTROBIN, constante da "Relação de Substâncias com Ação Tóxica sobre Animais ou Plantas, cujo registro pode ser Autorizado no Brasil, em Atividades Agropecuárias e Produtos Domissanitários".

Prazo: encerrado

128) Consulta Pública nº 24 de 5 de abril de 2001

Incluir na monografia F-53 FAMOXADONE, constante da "Relação de Substâncias com Ação Tóxica sobre Animais ou Plantas, cujo registro pode ser Autorizado no Brasil, em Atividades Agropecuárias e Produtos Domissanitários".

Prazo: encerrado

129) Consulta Pública nº 23 de 5 de abril de 2001

Incluir na monografia T-48 THIAMETHOXAM, constante da "Relação de Substâncias com Ação Tóxica sobre Animais ou Plantas, cujo registro pode ser Autorizado no Brasil, em Atividades Agropecuárias e Produtos Domissanitários".

Prazo: encerrado

130) Consulta Pública nº 22 de 28 de março de 2001

Fica aberto, a contar da data de publicação desta Consulta Pública, o prazo de 30 (trinta) dias para que sejam apresentadas críticas e sugestões relativas à proposta de Regulamento Técnico dos Procedimentos de Registro de Produtos Biológicos.

Prazo: encerrado

131) Consulta Pública nº 21 de 27 de março de 2001

Fica aberto, a contar da data de publicação desta Consulta Pública, o prazo de 60 (sessenta) dias para que sejam apresentadas críticas e sugestões relativas à proposta de Regulamento Técnico.

Veja arquivo para impressão (em formato PDF)

Prazo: encerrado

132) Consulta Pública nº 20 de 21 de março de 2001

Fica aberto, a contar da data de publicação desta Consulta Pública, o prazo de 60 (sessenta) dias para que sejam apresentadas críticas e sugestões relativas à proposta de Regulamento sobre os requisitos mínimos exigidos para o licenciamento e operação de farmácias virtuais ou outras modalidades de atendimento remoto.

Veja arquivo para impressão (em formato PDF)

Prazo: encerrado

133) Consulta Pública nº 19 de 23 de fevereiro de 2001

Fica aberto, a contar da data de publicação desta Consulta Pública, o prazo de 30 (trinta) dias para que sejam apresentadas críticas e sugestões relativas à proposta de Regulamento Técnico de Boas Práticas de Utilização das Soluções Parenterais em Serviços de Saúde.

Prazo: encerrado

Situação: em fase de consolidação das sugestões enviadas

134) Consulta Pública nº 18 de 23 de fevereiro de 2001

Fica aberto, a contar da data de publicação desta Consulta Pública, o prazo de 40 (quarenta) dias para que sejam apresentadas críticas e sugestões relativas à proposta de Regulamento Técnico.

Prazo: encerrado

135) Consulta Pública nº 17 de 23 de fevereiro de 2001

Fica aberto, a contar da data de publicação desta Consulta Pública, o prazo de 40 (quarenta) dias para que sejam apresentadas críticas e sugestões relativas à proposta de Regulamento Técnico.

Prazo: encerrado

136) Consulta Pública nº 16 de 5 de fevereiro de 2001

Incluir na monografia T-53 Z3, Z6, Z9 - TRICOSATRIENO, constante na relação de "Relação de Substâncias com Ação Tóxica sobre Animais ou plantas, cujo registro pode ser Autorizado no Brasil, em atividades Agropecuárias.

Prazo: encerrado

137) Consulta Pública nº 15 de 5 de fevereiro de 2001

Incluir na monografia H-11 E-11-HEXADECEN-1-OL, constante na relação de "Relação de Substâncias com Ação Tóxica sobre Animais ou plantas, cujo registro pode ser Autorizado no Brasil, em atividades Agropecuárias e Produtos Domissanitários".

Prazo: encerrado

138) Consulta Pública nº 14 de 5 de fevereiro de 2001

Alterar na monografia T-43 TERRA DIATOMÁCEA, constante na relação de "Relação de Substâncias com Ação Tóxica sobre Animais ou plantas.

Prazo: encerrado

139) Consulta Pública nº 13 de 5 de fevereiro de 2001

Incluir na monografia I-IPBC, constante na relação de "Relação de Substâncias com Ação Tóxica sobre Animais ou plantas, cujo registro pode ser Autorizado no Brasil, em atividades Agropecuárias e Produtos Domissanitários.

Prazo: encerrado

140) Consulta Pública nº 12 de 5 de fevereiro de 2001

Fica aberto, a contar da data de publicação desta Consulta Pública, o prazo de 40 (quarenta) dias para que sejam apresentadas críticas e sugestões relativas à proposta de Regulamento Técnico.

Prazo: encerrado

141) Consulta Pública nº 11 de 5 de fevereiro de 2001

Fica aberto, a contar da data de publicação desta Consulta Pública, o prazo de 40 (quarenta) dias para que sejam apresentadas críticas e sugestões relativas à proposta de Regulamento Técnico.

Prazo: encerrado

142) Consulta Pública nº 10 de 26 de janeiro de 2001

Considerando o traslado de cadáver deve ter tratamento administrativo simplificado em função dos aspectos sentimentais e sociais que o envolvem.

Prazo: encerrado

143) Consulta Pública nº 7 de 10 de janeiro de 2001

Proposta de extensão de uso da Natamicina (Pimaricina) (INS 235), como conservador, para tratamento de superfícies de produtos cárneos embutidos.  
Prazo: encerrado

144) Consulta Pública nº 5 de 10 de janeiro de 2001

Fica aberto, a contar da data de publicação desta Consulta Pública, o prazo de 30 (trinta) dias para que sejam apresentadas críticas e sugestões relativas à proposta de normas.  
Prazo: encerrado

145) Consulta Pública nº 1 de 2 de janeiro de 2001

Conforme disposto no item 3.3.3 do Regulamento Técnico para ROTULAGEM NUTRICIONAL OBRIGATÓRIA DE ALIMENTOS E BEBIDAS EMBALADOS fica aberto, a contar da data de publicação desta Consulta Pública, o prazo de 15 (quinze) dias para que sejam apresentadas críticas e sugestões relativas à proposta de VALORES DE REFERÊNCIA PARA PORÇÕES DE ALIMENTOS E BEBIDAS EMBALADOS, PARA FINS DE ROTULAGEM NUTRICIONAL.  
Prazo: encerrado

146) Consulta Pública nº 3 de 4 de janeiro de 2001

Fica aberto, a contar da data de publicação desta Consulta Pública, o prazo de 40 (quarenta) dias para que sejam apresentadas críticas e sugestões relativas à proposta de Regulamento Técnico.  
Prazo: encerrado

147) Consulta Pública nº 4 de 2 de janeiro de 2001

Considerando a necessidade de submeter a consulta pública os Capítulos 18 e 19, referentes a Produtos Biológicos e Validação dos Processos de Fabricação, em complementação da Terceira Parte do Regulamento Técnico "Doas Práticas para Fabricação de Medicamentos", como complemento à Consulta Pública nº 003 do 12 de janeiro de 2000, publicada no D.O.U, 14 de janeiro de 2000.  
Prazo: encerrado

148) Consulta Pública nº 2 de 2 de janeiro de 2001

Fica aberto, a contar da data de publicação desta Consulta Pública, o prazo de 20 (vinte) dias para que sejam apresentadas críticas e sugestões relativas à proposta de extensão de uso Metabissulfito de Sódio (INS 223), na função de conservador para Raiz Forte (polpa de rábano ou wasabi).  
Prazo: encerrado

## 2.2. Secretaria de Assistência à Saúde

### Consulta Pública nº 1/2000

Art. 1º Fica aberto, a contar da data de publicação desta Consulta Pública, o prazo de 30 (trinta) dias para que sejam apresentadas contribuições, críticas e sugestões, devidamente embasadas, relativas a parâmetros norteadores do planejamento assistencial, no âmbito do Sistema Único de Saúde/SUS.

Retificação da Consulta Pública 01/2000

Art. 1º - Submeter à consulta pública as propostas de Protocolos Clínicos e Diretrizes Terapêuticas contidas nos seguintes Anexos desta Portaria: anexo I, Anexo II, Anexo III, Anexo IV, Anexo V, Anexo VI (dsra@saude.gov.br)

Art. 1º - Submete à consulta pública o Protocolo Clínico e Diretrizes Terapêuticas - Acne - Isotretinoína oral o correspondente Termo de consentimento informado contidos, respectivamente, em seus Anexos I e II.

## 2.3 ANATEL

1) Consulta Pública nº 306, de 20 de julho de 2001

Regulamento de Procedimento e Critérios para Declaração de Cumprimento de Obrigações de Prestadora do Serviço Telefônico Fixo Comutado Destinado ao uso do Público em Geral - STFC.

2) Consulta Pública nº 305, de 20 de julho de 2001

Regulamento sobre Condições de Uso de Radiofrequências nas Faixas de 907,5 MHz a 915 MHz e de 952,5 MHz a 960 MHz para Prestação do Serviço Móvel Pessoal (SMP).

3) Consulta Pública nº 303, de 20 de julho de 2001

Proposta de Norma sobre Critérios de Remuneração pelo Uso de Redes de Prestadoras do Serviço Móvel Especializado

4) Consulta Pública nº 304, de 20 de julho de 2001

Proposta de alteração do Plano Básico de Distribuição de Canais de Radiodifusão Sonora em Onda Média.

5) Consulta Pública nº 302, de 20 de julho de 2001

Proposta de Alteração na Destinação das Radiofrequências das Subfaixas de 1710 MHz a 1755 MHz e de 1805 MHz do Serviço Móvel Pessoal (SMP) para incluir o uso por Sistemas de Acesso Fixo sem Fio na Prestação do Serviço Telefônico Fixo Comutado destinado ao uso do público em geral (STFC).

6) Consulta Pública nº 301, de 19 de julho de 2001

Proposta de Plano Geral de Autorizações do Serviço Móvel Especializado - SME.

7) Consulta Pública nº 300, de 19 de julho de 2001

Proposta de Alteração de Plano Básico de Distribuição de Canais de Radiodifusão.

8) Consulta Pública nº 299, de 19 de julho de 2001

Proposta de Norma para Certificação de Produtos para Telecomunicações.

9) Consulta Pública nº 298, de 25 de maio de 2001

Proposta de Revisão do Regimento Interno da Agência Nacional de Telecomunicações - Anatel.

Veja a(s) Contribuição(ões) e Comentário(s) no endereço abaixo:

Tabela de Contribuições e Comentários.

10) Consulta Pública nº 297, de 11 de maio de 2001

Proposta de Resolução incluindo o capítulo "Das Disposições Finais", com os Artigos 16, 17 e 18, no Regulamento para Utilização de Sistema de Acesso Fixo sem Fio para a Prestação do Serviço Telefônico Fixo Comutado Destinado ao Uso do Público em Geral - STFC.

11) Consulta Pública nº 296, de 11 de maio de 2001

Republica a Proposta de Regulamento sobre Exposição a Campos Elétricos, Magnéticos e Eletromagnéticos na Faixa de Radiofrequência, nos mesmos termos da Consulta Pública nº 285, de 30 de março de 2001, estabelece novos prazos para oferecimento de contribuições e comentários, e revoga a Consulta Pública nº 285, de 2001.

Veja a(s) Contribuição(ões) recebida(s), que não constam no SACP, no endereço abaixo:

Contribuições às Consultas Públicas 285 e 296 (outros meios).

12) Consulta Pública nº 295, de 11 de maio de 2001

Alteração de Plano Básico.

13) Consulta Pública nº 294, de 25 de abril de 2001

Proposta de Edital de Licitação do Serviço Móvel Pessoal - SMP para a subfaixa "C".

Veja o texto da Consulta em formato PDF no endereço abaixo:

Proposta de Edital de Licitação do Serviço Móvel Pessoal para a subfaixa c.

14) Consulta Pública nº 293, de 20 de abril de 2001

Proposta de Edital de Licitação para conferir o Direito de Exploração de Satélite Brasileiro para o Transporte de Sinais de Telecomunicações.

Veja o(s) Anexo(s) no endereço abaixo:

MINUTA DE EDITAL - DIREITO DE EXPLORAÇÃO DE SATÉLITE BRASILEIRO PARA TRANSPORTE DE SINAIS DE TELECOMUNICAÇÕES.

15) Consulta Pública nº 292, Prop. de Alteração de Disp. do PGA-SMP

Proposta de Alteração de dispositivos do Plano Geral de Autorizações do Serviço Móvel Pessoal (PGA-SMP), aprovado pela Resolução nº 248, de 19 de dezembro de 2000.

16) Consulta Pública nº 291, de 12 de abril de 2001

Utilização da tecnologia digital na transmissão terrestre de televisão

Veja o(s) Anexo(s) no endereço abaixo:



Anexo I - Relatório Integrador dos Aspectos Técnicos e Mercadológicos da Televisão Digital.

Anexo I - Apêndices

Anexo II - Análise dos Testes de Laboratório e de Campo de Sistemas de Televisão Digital.

Anexo II - Anexos

Public Consultation Nr 291 of April 12th 2001 - Use of digital technology in terrestrial television transmission [English Version]

Veja(s) contribuição(ões) e Comentário(s) no endereço abaixo:

Lista das Contribuições e Comentários Recebidos durante a Consulta Pública 291.

17) Consulta Pública nº 290, de 6 de abril de 2001

Proposta de Alteração da Norma nº 16/97 - Serviço Móvel Global por Satélite Não-Geostacionário - SMGS.

18) Consulta Pública nº 289, de 6 de abril de 2001

Proposta de Alteração de Planos Básicos de Distribuição de Canais de Radiodifusão.

19) Consulta Pública nº 286, de 6 de abril de 2001

Proposta de Alteração de Plano Básico de Distribuição de Canais de Radiodifusão.

20) Consulta Pública nº 287, de 6 de abril de 2001

Proposta de Alteração de Plano Básico de Distribuição de Canais de Radiodifusão.

21) Consulta Pública nº 288, de 6 de abril de 2001

Proposta de Alteração de Planos Básicos de Distribuição de Canais de Radiodifusão.

22) Consulta Pública nº 285, de 6 de abril de 2001

Proposta de Regulamento sobre Exposição a Campos Elétricos, Magnéticos e Eletromagnéticos na Faixa de Radiofrequência.

23) Consulta Pública nº 284, de 6 de abril de 2001

Edital para a Implementação de Metas para a Universalização de Serviços de Telecomunicações, em Escolas Públicas de Ensino Médio e Profissionalizante, utilizando recursos do FUST.

24) Consulta Pública nº 283, de 6 de abril de 2001

Proposta de Alteração do Regulamento para Arrecadação das Receitas do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações - Fistel, aprovado pela Resolução nº 199, de 16 de dezembro de 2000.

25) Consulta Pública nº 280, de 6 de abril de 2001

Regulamento sobre o Pagamento da Taxa de Recuperação de Custos Referentes a Publicações de Informações de Redes de Satélites.

26) Consulta Pública nº 281, de 6 de abril de 2001

Proposta de Plano de Metas para a Universalização de Serviço de Telecomunicações em Escolas de Ensino Médio.

27) Consulta Pública nº 282, de 6 de abril de 2001

Plano de Metas para a Universalização de Serviço de Telecomunicações em Escolas de Ensino Profissionalizante.

28) Consulta Pública nº 279, de 6 de abril de 2001

Proposta de Regulamento sobre as Condições de Uso de Radiofrequências entre 1 GHz e 2 GHz por Sistemas do Serviço Móvel por Satélite.

Veja a(s) Contribuição(ões) recebida(s), que não constam no SACP, no endereço abaixo:

<http://www.anatel.gov.br/index.asp>

[link=/eventos/publicos/Consulta/2001/consulta\\_279/comment\\_279.htm](http://www.anatel.gov.br/index.asp?link=/eventos/publicos/Consulta/2001/consulta_279/comment_279.htm)

29) Consulta Pública nº 278, de 6 de abril de 2001

Proposta de Alteração de Atribuição da Faixa de 18,1 GHz a 18,6 GHz.

Veja a(s) Contribuição(ões) recebida(s), que não constam no SACP, no endereço abaixo:

<http://www.anatel.gov.br/index.asp>

[link=/eventos/publicos/Consulta/2001/consulta\\_278/comment\\_278.htm](http://www.anatel.gov.br/index.asp?link=/eventos/publicos/Consulta/2001/consulta_278/comment_278.htm)

30) Consulta Pública nº 277, de 6 de abril de 2001

Proposta de Regulamento de Aplicação de Sanções Administrativas.  
Veja a(s) Contribuição(ões) recebida(s), que não constam no SACP, no endereço abaixo:  
[http://www.anatel.gov.br/index.asp?  
link=/eventos públicos/Consulta/2001/consulta 277/comment 277.htm](http://www.anatel.gov.br/index.asp?link=/eventos%20p%C3%BAblicos/Consulta/2001/consulta%20277/comment%20277.htm)

31) Consulta Pública nº 276, de 6 de abril de 2001

Proposta de Diretrizes para o Uso de Radiofrequência na Faixa de 900 MHz para prestação do Serviço Móvel Pessoal (SMP).  
Veja a(s) Contribuição(ões) recebida(s), que não constam no SACP, no endereço abaixo:  
[http://www.anatel.gov.br/index.asp?  
link=/eventos públicos/Consulta/2001/consulta 276/comment 276.htm](http://www.anatel.gov.br/index.asp?link=/eventos%20p%C3%BAblicos/Consulta/2001/consulta%20276/comment%20276.htm)

32) Consulta Pública nº 275, de 6 de abril de 2001

Regulamento de Áreas de Tarifação.

33) Consulta Pública nº 274, de 6 de abril de 2001

Proposta de Alteração da Redação do art. 22, inclusão dos artigos 46 e 47 no Regulamento de Numeração do STFC aprovado pela Resolução nº 86 de 30/12/1998.

Veja o(s) Anexos(s) no endereço abaixo:

[http://www.anatel.gov.br/index.asp?  
link=/eventos públicos/Consulta/2000/consulta 274/anexo consulta 274 2000.pdf](http://www.anatel.gov.br/index.asp?link=/eventos%20p%C3%BAblicos/Consulta/2000/consulta%20274/anexo%20consulta%20274%202000.pdf)

Veja o texto da Consulta em formato PDF no endereço abaixo:

[http://www.anatel.gov.Br/eventos públicos/consulta/2000/consulta 274/cp 274 2000.pdf](http://www.anatel.gov.br/eventos%20p%C3%BAblicos/consulta/2000/consulta%20274/cp%20274%202000.pdf)

34) Consulta Pública nº 273, de 6 de abril de 2001

PROPOSTA DE REGULAMENTO DE OPERACIONALIZAÇÃO DA APLICAÇÃO DE RECURSOS DO FUNDO DE UNIVERSALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES - Fust

35) Consulta Pública nº 259, de 6 de abril de 2001

Proposta de Regulamento "Critérios Tarifários para a Prestação do Serviço Telefônico Fixo Comutado destinado ao uso do público em geral, STFC, nas Chamadas Envolvendo Usuários do Serviço Móvel Pessoal - SMP".

36) Consulta Pública nº 272, de 6 de abril de 2001

Proposta de Revisão Normativa do Serviço de Radiodifusão Comunitária.

Veja a(s) Contribuição(ões) recebida(s), que não constam no SACP, no endereço abaixo:  
Contribuições Recebidas

37) Consulta Pública nº 270, de 6 de abril de 2001

Proposta de alteração de Plano Básico de Distribuição de Canais de Radiodifusão.

38) Consulta Pública nº 269, de 6 de abril de 2001

Proposta de Requisitos Adicionais para Certificação de Equipamentos Terminal do Serviço Móvel Especializado, Serviço Móvel Celular e Serviço Móvel Pessoal.

Veja a(s) Contribuição(ões) recebida(s), que não constam no SACP, no endereço abaixo:

[http://www.anatel.gov.br/index.asp?  
link=/eventos públicos/Consulta/2000/consulta 269/comment 269.htm](http://www.anatel.gov.br/index.asp?link=/eventos%20p%C3%BAblicos/Consulta/2000/consulta%20269/comment%20269.htm)

39) Consulta Pública nº 268, de 6 de abril de 2001

Proposta de Consolidação e de Alteração do Plano Básico de Distribuição de Canais de Televisão em VHF e UHF - PBTV, do Plano Básico de Distribuição de Canais de Retransmissão de Televisão em VHF e UHF - PBRTV, e do Plano Básico de Atribuição de Canais de Televisão por Assinatura em UHF - PBTVA.

Veja o(s) Anexos(s) no endereço abaixo:

Veja a(s) Contribuição(ões) recebida(s), que não constam no SACP, no endereço abaixo:

CONTRIBUIÇÕES

Veja o(s) Comentário(s) recebidos no endereço abaixo:

COMENTÁRIOS

40) Consulta Pública nº 267, de 6 de abril de 2001

Proposta de alteração de Planos Básicos de Distribuição de Canais de Radiodifusão.  
Veja a(s) Contribuição(ões) recebida(s), que não constam no SACP, no endereço abaixo:  
[http://www.anatel.gov.br/index.asp?  
link=/eventos públicos/Consulta/2000/consulta 267/comment 267.htm](http://www.anatel.gov.br/index.asp?link=/eventos%20p%C3%BAblicos/Consulta/2000/consulta%20267/comment%20267.htm)

41) Consulta Pública nº 266, de 6 de abril de 2001

Proposta de Regulamento do Serviço para Fins Científicos ou Experimentais.  
Veja a(s) Contribuição(ões) recebida(s), que não constam no SACP, no endereço abaixo:  
[http://www.anatel.gov.br/index.asp?  
link=/eventos públicos/Consulta/2000/consulta 266/comment 266.htm](http://www.anatel.gov.br/index.asp?link=/eventos%20p%C3%BAblicos/Consulta/2000/consulta%20266/comment%20266.htm)

42) Consulta Pública nº 252, de 6 de abril de 2001

REGULAMENTO SOBRE CONDIÇÕES DE USO DAS FAIXAS DE RADIOFREQUÊNCIAS DE 824 MHz A 849 MHz, DE 869 MHz A 894 MHz, DE 1710 MHz A 1755 MHz, DE 1805 MHz A 1850 MHz, DE 1900 MHz A 1910 MHz E DE 1980 MHz A 1990 MHz.

Veja a(s) Contribuição(ões) recebida(s), que não constam no SACP, no endereço abaixo:  
[http://www.anatel.gov.br/index.asp?  
link=/eventos públicos/Consulta/2000/consulta 252/comment 252.htm](http://www.anatel.gov.br/index.asp?link=/eventos%20p%C3%BAblicos/Consulta/2000/consulta%20252/comment%20252.htm)

43) Consulta Pública nº 265, de 6 de abril de 2001

Proposta de regulamento para Arrecadação da Contribuição das Prestadoras de Serviços de Telecomunicações para o Fundo de Universalização das Telecomunicações - FUST

44) Consulta Pública nº 250, de 6 de abril de 2001

Proposta de Regulamento de Numeração do Serviço Especial de Radiochamada- SER  
Veja a(s) Contribuição(ões) recebida(s), que não constam no SACP, no endereço abaixo:  
[http://www.anatel.gov.br/index.asp?  
link=/eventos públicos/Consulta/2000/consulta 250/comment telesp.pdf](http://www.anatel.gov.br/index.asp?link=/eventos%20p%C3%BAblicos/Consulta/2000/consulta%20250/comment%20telesp.pdf)

CP250 Contribuições

Receber comentários, exclusivamente sobre as contribuições e sugestões das Empresas ABRAC e TELESP apresentadas à Consulta Pública 250.

CP 246 Continuação

Receber comentários, exclusivamente sobre as contribuições e sugestões apresentadas à Consulta Pública 246, até às 18:00, horário de Brasília, do dia 23 de outubro de 2000.

Veja a(s) Contribuição(ões) recebida(s), que não constam no SACP, no endereço abaixo:  
[http://www.anatel.gov.br/index.asp?  
link=/eventos públicos/Consulta/2000/consulta 246/comment 246.htm](http://www.anatel.gov.br/index.asp?link=/eventos%20p%C3%BAblicos/Consulta/2000/consulta%20246/comment%20246.htm)  
Veja o(s) Comentário(s) recebidos no endereço abaixo:  
[link=/eventos públicos/Consulta/2000/consulta 246/comment 246 II.htm](http://www.anatel.gov.br/index.asp?link=/eventos%20p%C3%BAblicos/Consulta/2000/consulta%20246/comment%20246%20II.htm)

CP258-ANEXOIV

ANEXO IV da Proposta de Edital de Licitação do Serviço Móvel Pessoal - SMP.

45) Consulta Pública nº 253, de 6 de abril de 2001

Proposta de Regulamento do Serviço Móvel Pessoal.

46) Consulta Pública nº 254, de 6 de abril de 2001

PROPOSTA DE PLANO GERAL DE AUTORIZAÇÕES DO SERVIÇO MÓVEL PESSOAL - SMP.

47) Consulta Pública nº 255, de 6 de abril de 2001

PROPOSTA DE PLANO GERAL DE METAS DE QUALIDADE PARA O SERVIÇO MÓVEL PESSOAL.

48) Consulta Pública nº 256, de 6 de abril de 2001

CRITÉRIOS DE REMUNERAÇÃO PELO USO DE REDES DE PRESTADORAS DO SERVIÇO MÓVEL PESSOAL - SMP

49) Consulta Pública nº 257, de 6 de abril de 2001

PROPOSTA DE NORMA ADAPTAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE CONCESSÃO E AUTORIZAÇÃO DO SERVIÇO MÓVEL CELULAR - SMC PARA O SERVIÇO MÓVEL PESSOAL - SMP.

50) Consulta Pública nº 258, de 6 de abril de 2001

PROPOSTA DE EDITAL DE LICITAÇÃO DO SERVIÇO MÓVEL CELULAR - SMP

Veja a(s) Contribuição(ões) recebida(s), que não constam no SACP, no endereço abaixo:

[http://www.anatel.gov.br/index.asp?](http://www.anatel.gov.br/index.asp?link=/eventos_públicos/Consulta/2000/consulta_258/comment_258.htm)

[link=/eventos\\_públicos/Consulta/2000/consulta\\_258/comment\\_258.htm](http://www.anatel.gov.br/index.asp?link=/eventos_públicos/Consulta/2000/consulta_258/comment_258.htm)

CP258-ANEXO I

ANEXO I DA PROPOSTA DE EDITAL DE LICITAÇÃO DO SERVIÇO MÓVEL PESSOAL - SMP

CP258-ANEXO II

ANEXO II DA PROPOSTA DE EDITAL DE LICITAÇÃO DO SERVIÇO MÓVEL PESSOAL - SMP

CP258-ANEXO III

ANEXO III DA PROPOSTA DE EDITAL DE LICITAÇÃO DO SERVIÇO MÓVEL PESSOAL - SMP

CP258-ANEXO V

ANEXO V - MINUTA DE TERMO DE AUTORIZAÇÃO DO STFC - LONGA DISTÂNCIA NACIONAL (Proposta de Edital de Licitação do Serviço Móvel Pessoal - SMP)

CP258-ANEXO VI

Minuta do Termo de Autorização do STFC - longa Distância Internacional

CP258-ANEXO VII

ANEXO VII DA PROPOSTA DE EDITAL DE LICITAÇÃO DO SERVIÇO MÓVEL PESSOAL - SMP

51) Consulta Pública nº 260

Propostas de inclusão no Plano Básico de Distribuição de Canais de Radiodifusão Sonora em Freqüência Modulada - PBFM.

52) Consulta Pública nº 261

Propostas de inclusão no Plano Básico de Distribuição de Canais de Radiodifusão Sonora em Freqüência Modulada - PBFM.

53) Consulta Pública nº 262

Propostas de inclusão no Plano Básico de Distribuição de Canais de Radiodifusão Sonora em Freqüência Modulada - PBFM.

Veja a(s) Contribuição(ões) recebida(s), que não constam no SACP, no endereço abaixo:

[http://www.anatel.gov.br/index.asp?](http://www.anatel.gov.br/index.asp?link=/eventos_públicos/Consulta/2000/Consulta_262/coment_262.htm)

[link=/eventos\\_públicos/Consulta/2000/Consulta\\_262/coment\\_262.htm](http://www.anatel.gov.br/index.asp?link=/eventos_públicos/Consulta/2000/Consulta_262/coment_262.htm)

54) Consulta Pública nº 263

Proposta de Regulamento sobre a Gestão de Recursos Humanos da Anatel

Veja o texto da Consulta em formato PDF no endereço abaixo:

[http://www.anatel.gov.br/eventos\\_públicos/Consulta/2000/Consulta\\_263/cp\\_263\\_2000.pdf](http://www.anatel.gov.br/eventos_públicos/Consulta/2000/Consulta_263/cp_263_2000.pdf)

55) Consulta Pública nº 264

EDITAL CONCURSO PÚBLICO

Veja o texto da Consulta em formato PDF no endereço abaixo:

[http://www.anatel.gov.br/eventos\\_públicos/Consulta/2000/Consulta\\_264/cp\\_264\\_2000.pdf](http://www.anatel.gov.br/eventos_públicos/Consulta/2000/Consulta_264/cp_264_2000.pdf)

56) Consulta Pública nº 251

Proposta de alteração de Planos Básicos de Distribuição de Canais de Radiodifusão.

Veja a(s) Contribuição(ões) recebida(s), que não constam no SACP, no endereço abaixo:

[http://www.anatel.gov.br/index.asp?link=/eventos\\_públicos/Consulta/2000/Consulta\\_251/coment\\_251.htm](http://www.anatel.gov.br/index.asp?link=/eventos_públicos/Consulta/2000/Consulta_251/coment_251.htm)

57) Consulta Pública nº 248

REGULAMENTO SOBRE CANALIZAÇÃO E CONDIÇÕES DE USO DE RADIOFREQUÊNCIAS POR SISTEMAS DO SERVIÇO MÓVEL NAS FAIXAS DE 33 MHz, 34 MHz, 38 MHz, 39 MHz, 152 MHz, 159 MHz, 160 MHz, 164 MHz, 169 MHz E DE 173 MHz.

58) Consulta Pública nº 249

Propostas de alterações nos Planos Básicos de PBTv e PBRTV, para comentários públicos:

Veja o(s) Anexo(s) no endereço abaixo:

[http://www.anatel.gov.br/index.asp?](http://www.anatel.gov.br/index.asp?link=/eventos/publicos/consulta/2000/Consulta_249/coment_249.htm)

[link=/eventos/publicos/consulta/2000/Consulta\\_249/coment\\_249.htm](http://www.anatel.gov.br/index.asp?link=/eventos/publicos/consulta/2000/Consulta_249/coment_249.htm)

59) Consulta Pública nº 247

PROPOSTA DE REGULAMENTO SOBRE AS CONDIÇÕES DE USO DE RADIOFREQUÊNCIAS NAS FAIXAS DE 2.170 MHz A 2.182 MHz E 2.500 MHz A 2.686 MHz.

Veja Contribuições, que não constam norelatório, no endereço abaixo:

[http://www.anatel.gov.br/index.asp?](http://www.anatel.gov.br/index.asp?link=/eventos/publicos/consulta/2000/Consulta_247/coment_247.htm)

[link=/eventos/publicos/consulta/2000/Consulta\\_247/coment\\_247.htm](http://www.anatel.gov.br/index.asp?link=/eventos/publicos/consulta/2000/Consulta_247/coment_247.htm)

60) Consulta Pública nº 246

Propostas de Regulamento do Serviço de Comunicação Multimídia - SCM.

Veja a(s) Contribuição(ões) recebida(s), que não constam no SACP, no endereço abaixo:

[http://www.anatel.gov.br/index.asp?](http://www.anatel.gov.br/index.asp?link=/eventos/publicos/consulta/2000/Consulta_246/coment_246.htm)

[link=/eventos/publicos/consulta/2000/Consulta\\_246/coment\\_246.htm](http://www.anatel.gov.br/index.asp?link=/eventos/publicos/consulta/2000/Consulta_246/coment_246.htm)

Veja o Regulamento no endereço abaixo:

[http://www.anatel.gov.br/index.asp?](http://www.anatel.gov.br/index.asp?link=/eventos/publicos/consulta/2000/Consulta_246/anexo_cp_246_2000.pdf)

[link=/eventos/publicos/consulta/2000/Consulta\\_246/anexo\\_cp\\_246\\_2000.pdf](http://www.anatel.gov.br/index.asp?link=/eventos/publicos/consulta/2000/Consulta_246/anexo_cp_246_2000.pdf)

61) Consulta Pública nº 245

Proposta de Alteração de Plano Básico.

62) Consulta Pública nº 244

Proposta de alterações de características técnicas na área de prestação do Serviço de Distribuição de Sinais Multiponto Multicanal (MMDS).

63) Consulta Pública nº 242

Proposta de alteração do artigo 4º do Regulamento dos Serviços de Telecomunicações, aprovado pela Resolução nº 73 da Anatel.

64) Consulta Pública nº 243

Proposta de "Norma sobre Condições para Prestação de Serviços de Telecomunicações, como suporte ao Registro de Intenção de Doação a Instituição de Utilidade Pública".

Veja o(s) Comentário(s) recebidos no endereço abaixo:

Comentários à Consulta Pública nº 243

65) Consulta Pública nº 241

PROPOSTAS DE DIRETRIZES PARA IMPLEMENTAÇÃO DO SERVIÇO MÓVEL PESSOAL - SMP

Veja a(s) Contribuição(ões) recebida(s), que não constam no SACP, no endereço abaixo:

[http://www.anatel.gov.br/index.asp?](http://www.anatel.gov.br/index.asp?link=/eventos/publicos/consulta/2000/Consulta_241/coment_241_2000.htm)

[link=/eventos/publicos/consulta/2000/Consulta\\_241/coment\\_241\\_2000.htm](http://www.anatel.gov.br/index.asp?link=/eventos/publicos/consulta/2000/Consulta_241/coment_241_2000.htm)

Veja o texto da Consulta e diretrizes do SMP no endereço abaixo:

[http://www.anatel.gov.br/eventos/publicos/consulta/2000/Consulta\\_241/consulta\\_publica\\_241.pdf](http://www.anatel.gov.br/eventos/publicos/consulta/2000/Consulta_241/consulta_publica_241.pdf)

Veja o texto definitivo das Diretrizes do SMP no endereço abaixo:

[http://www.anatel.gov.br/Tools/frame.asp?](http://www.anatel.gov.br/Tools/frame.asp?link=/biblioteca/resolucao/2000/res_235_2000.pdf)

[link=/biblioteca/resolucao/2000/res\\_235\\_2000.pdf](http://www.anatel.gov.br/Tools/frame.asp?link=/biblioteca/resolucao/2000/res_235_2000.pdf)

Palestra da Audiência Pública:  
[http://www.anatel.gov.br/tools/frame.asp?  
link=/eventos p%C3%BAblicos/audi%C3%BAncia/audi%C3%BAncia\\_publica\\_smp\\_20\\_07\\_2000\\_relatorio.pdf](http://www.anatel.gov.br/tools/frame.asp?link=/eventos/p%C3%BAblicos/audi%C3%BAncia/audi%C3%BAncia_publica_smp_20_07_2000_relatorio.pdf)

Lista de participantes de Audiência Pública:  
[http://www.anatel.gov.br/Tools/frame.asp?  
link=/eventos p%C3%BAblicos/audi%C3%BAncia/lista\\_participantes\\_audi%C3%BAncia\\_smp\\_20\\_07\\_2000.pdf](http://www.anatel.gov.br/Tools/frame.asp?link=/eventos/p%C3%BAblicos/audi%C3%BAncia/lista_participantes_audi%C3%BAncia_smp_20_07_2000.pdf)

66) Consulta Pública n° 240

REGULAMENTO SOBRE CANALIZAÇÃO E CONDIÇÕES DE USO DE RADIOFREQÜÊNCIAS PARA SISTEMAS RÁDIO DIGITAL OPERANDO NAS FAIXAS DE 2025 MHz A 2110 MHz E DE 2200 MHz A 2290 MHz.

67) Consulta Pública n° 239

Regulamento para Compartilhamento de Infra-Estrutura entre Empresas Prestadoras de Serviços de Telecomunicações.  
Veja o(s) Anexo(s) recebida(s) no endereço abaixo:  
[http://www.anatel.gov.br/eventos p%C3%BAblicos/consulta/2000/Consulta\\_239/regulamento\\_cp239.pdf](http://www.anatel.gov.br/eventos/p%C3%BAblicos/consulta/2000/Consulta_239/regulamento_cp239.pdf)

Veja o(s) Contribuição(ões) recebida(s), que não constam no SACPM no endereço abaixo:  
[http://www.anatel.gov.br/index.asp?  
link=/eventos p%C3%BAblicos/consulta/2000/Consulta\\_239/coment\\_239.htm](http://www.anatel.gov.br/index.asp?link=/eventos/p%C3%BAblicos/consulta/2000/Consulta_239/coment_239.htm)

68) Consulta Pública n° 238

Propostas de inclusão de canal no Plano Básico de Distribuição de Canais de Radiodifusão Sonora em Onda Média - PBOM, para comentários públicos.  
Veja o(s) Anexo(s) no endereço abaixo:  
[http://www.anatel.gov.br/eventos p%C3%BAblicos/consulta/2000/Consulta\\_238/anexo\\_cp238\\_2000.pdf](http://www.anatel.gov.br/eventos/p%C3%BAblicos/consulta/2000/Consulta_238/anexo_cp238_2000.pdf)

69) Consulta Pública n° 237

Torna público, para comentários, o Relatório Final sobre Testes em Sistemas de Televisão Digital - Segunda Parte, desenvolvido e coordenado pelo Grupo Técnico ABERT/SET de Televisão Digital.  
Veja o(s) Anexo(s) no endereço abaixo:  
[http://www.anatel.gov.br/index.asp?  
link=/biblioteca/publica%C3%A7%C3%A3o/relat%C3%B3rio\\_tvdigital\\_cp237.htm](http://www.anatel.gov.br/index.asp?link=/biblioteca/publica%C3%A7%C3%A3o/relat%C3%B3rio_tvdigital_cp237.htm)

[http://www.anatel.gov.br/eventos p%C3%BAblicos/consulta/2000/consulta\\_237/teste\\_bruto\\_tvdigital.pdf](http://www.anatel.gov.br/eventos/p%C3%BAblicos/consulta/2000/consulta_237/teste_bruto_tvdigital.pdf)

[http://www.anatel.gov.br/Tools/frame.asp?  
link=/biblioteca/atos/2000/ato\\_10009\\_2000.pdf](http://www.anatel.gov.br/Tools/frame.asp?link=/biblioteca/atos/2000/ato_10009_2000.pdf)

Veja a(s) Contribuição(ões) recebida(s), que não constam no SACP, no endereço abaixo:  
[http://www.anatel.gov.br/index.asp?  
link=/eventos p%C3%BAblicos/consulta/2000/Consulta\\_237/coment\\_237\\_2000.htm](http://www.anatel.gov.br/index.asp?link=/eventos/p%C3%BAblicos/consulta/2000/Consulta_237/coment_237_2000.htm)

Veja Metodologia de cálculo no endereço abaixo:  
[http://www.anatel.gov.br/Tool/frame.asp?  
link=/eventos p%C3%BAblicos/consulta/2000/consulta\\_237/metodologia.pdf](http://www.anatel.gov.br/Tool/frame.asp?link=/eventos/p%C3%BAblicos/consulta/2000/consulta_237/metodologia.pdf)

70) Consulta Pública n° 236

Proposta de características técnicas das estações e localidades incluídas nas áreas de prestação do Serviço de Distribuição de Sinais Multiponto Multicanal (MMDS).

71) Consulta Pública n° 235

Propostas de inclusão e alteração no Plano Básico de Distribuição de Canais de Radiodifusão Sonora em Freqüência Modulada - PBFM.

72) Consulta Pública n° 234

Proposta de alteração de Planos Básicos de Distribuição de Canais de Radiodifusão.

73) Consulta Pública n° 233

Inclusão de novas localidades no Plano de Referência para Distribuição de Canais do Serviço de Radiodifusão Comunitária - PRRadCom.

Veja o(s) Anexo(s) no endereço abaixo:

[http://www.anatel.gov.br/eventos/p%C3%BAblicos/consulta/2000/Consulta\\_233/anexo\\_cp233\\_2000.pdf](http://www.anatel.gov.br/eventos/p%C3%BAblicos/consulta/2000/Consulta_233/anexo_cp233_2000.pdf)

Veja a(s) Contribuição(ões) recebida(s), que não constam no SACP, no endereço abaixo:

[http://www.anatel.gov.br/index.asp?](http://www.anatel.gov.br/index.asp?link=/eventos/p%C3%BAblicos/consulta/2000/consulta_233/coment_233_2000.htm)

[link=/eventos/p%C3%BAblicos/consulta/2000/consulta\\_233/coment\\_233\\_2000.htm](http://www.anatel.gov.br/index.asp?link=/eventos/p%C3%BAblicos/consulta/2000/consulta_233/coment_233_2000.htm)

74) Consulta Pública nº 232

Proposta de alteração de Planos Básicos de Distribuição de Canais de Radiodifusão.

75) Consulta Pública nº 231

Proposta de características técnicas das estações e localidades incluídas nas áreas de prestação do Serviço de Distribuição de Sinais Multiponto Multicanal (MMDS).

76) Consulta Pública nº 230

Proposta de alteração de Planos Básicos de Distribuição de Canais de Radiodifusão.

77) Consulta Pública nº 229

Torna público, para comentários, o "Terceiro Relatório Parcial - Testes em Sistemas de Televisão Digital".

Veja o relatório no endereço:[http://www.anatel.gov.br/index.asp?](http://www.anatel.gov.br/index.asp?link=/biblioteca/publica%C3%A7%C3%A3o/relat%C3%B3rio_tvdigital_cp229.htm)

[link=/biblioteca/publica%C3%A7%C3%A3o/relat%C3%B3rio\\_tvdigital\\_cp229.htm](http://www.anatel.gov.br/index.asp?link=/biblioteca/publica%C3%A7%C3%A3o/relat%C3%B3rio_tvdigital_cp229.htm)

Contribuições, que não constam no relatório, no endereço abaixo:

<http://www.anatel.gov.br/index.asp?>

[http://eventos/p%C3%BAblicos/consulta/2000/Consulta\\_229/coment\\_229\\_2000.htm](http://www.anatel.gov.br/index.asp?http://eventos/p%C3%BAblicos/consulta/2000/Consulta_229/coment_229_2000.htm)

78) Consulta Pública nº 226

Propostas de inclusão de canal no Plano Básico de Distribuição de Canais de Televisão em VHF e UHF-PDTV, para comentários públicos.

79) Consulta Pública nº 227

Propostas de inclusão de canal no Plano Básico de Distribuição de Canais de Radiodifusão Sonora em Frequência Modulada - PBFM.

80) Consulta Pública nº 228

Proposta de inclusão de canal no Plano Básico de Distribuição de Canais de Televisão em VHF e UHF-PDTV, para comentários públicos.

81) Consulta Pública nº 002

Proposta de Regulamento Conjunto de Arbitragem das Agências Reguladoras dos Setores de Energia Elétrica, Telecomunicações e Petróleo.

Contribuição(s) e Comentário(s) no endereço:[http://www.anatel.gov.br/Tools/frame.asp?](http://www.anatel.gov.br/Tools/frame.asp?link=/eventos/p%C3%BAblicos/consulta/2000/Consulta_002/coment_cp_conjunta_002_2000.pdf)

[link=/eventos/p%C3%BAblicos/consulta/2000/Consulta\\_002/coment\\_cp\\_conjunta\\_002\\_2000.pdf](http://www.anatel.gov.br/Tools/frame.asp?link=/eventos/p%C3%BAblicos/consulta/2000/Consulta_002/coment_cp_conjunta_002_2000.pdf)

C.P. Nº 224/2000

SERVIÇO TELEFÔNICO FIXO COMUTADO DESTINADO AO USO DO PÚBLICO EM GERAL - STFC EM MUNICÍPIOS SEM PREVISÃO DE ATENDIMENTO PELAS EMPRESAS AUTORIZADAS, ATÉ 31/12/2001, NAS REGIÕES I, II e III DO PLANO GERAL DE OUTORGAS.

Comentário(s) recebidos no endereço:[http://www.anatel.gov.br/index.asp?](http://www.anatel.gov.br/index.asp?link=/eventos/p%C3%BAblicos/consulta/2000/Consulta_224/coment_224_2000.htm)

[link=/eventos/p%C3%BAblicos/consulta/2000/Consulta\\_224/coment\\_224\\_2000.htm](http://www.anatel.gov.br/index.asp?link=/eventos/p%C3%BAblicos/consulta/2000/Consulta_224/coment_224_2000.htm)

82) Consulta Pública nº 225

Regulamento de Uso do Espectro de Radiofrequências.

Contribuições, que não constam no relatório, no endereço:[http://www.anatel.gov.br/index.asp?](http://www.anatel.gov.br/index.asp?link=/eventos/p%C3%BAblicos/consulta/2000/Consulta_225/coment_225_2000.htm)

[link=/eventos/p%C3%BAblicos/consulta/2000/Consulta\\_225/coment\\_225\\_2000.htm](http://www.anatel.gov.br/index.asp?link=/eventos/p%C3%BAblicos/consulta/2000/Consulta_225/coment_225_2000.htm)

83) Consulta Pública nº 217

Propostas de inclusões de canais no Plano Básico de Distribuição de Canais de Radiodifusão Sonora em Frequência Modulada - PBFM.

84) Consulta Pública nº 218

Propostas de alterações de canais no Plano Básico de Distribuição de Canais de Retransmissão de Televisão em VHF e UHF-PBRTV.

85) Consulta Pública nº 219

Propostas de inclusões de canais no Plano Básico de Distribuição de Canais de Televisão em VHF e UHF-PBRTV, para comentários públicos.

86) Consulta Pública nº 220

Propostas de inclusões de canais no Plano Básico de Distribuição de Canais de Retransmissão de Televisão em VHF e UHF-PBRTV.

87) Consulta Pública nº 221

Propostas de inclusões de canais no Plano Básico de Distribuição de Canais de Retransmissão de Televisão em VHF e UHF-PBRTV, para comentários públicos:

88) Consulta Pública nº 222

Propostas de inclusões de canais no Plano Básico de Distribuição de Canais de Radiodifusão Sonora em Frequência Modulada - PBFM

- 89) Consulta Pública nº 223  
Propostas de inclusões de canais no Plano Básico de Distribuição de Canais de Radiodifusão Sonora em Freqüência Modulada-PBFM, para comentários públicos:
- 90) Consulta Pública nº 216  
Relatório Final Sobre Testes em Sistemas de Televisão Digital - Primeira Parte.  
Relatório no endereço:[http://www.anatel.gov.br/index.asp?link=/biblioteca/publicação/relatório\\_tvdigital\\_cp216.htm](http://www.anatel.gov.br/index.asp?link=/biblioteca/publicação/relatório_tvdigital_cp216.htm)  
Contribuições, que não constam no relatório, no endereço :[http://www.anatel.gov.br/index.asp?link=/eventos\\_públicos/Consulta/2000Consulta\\_216/coment\\_216\\_2000.htm](http://www.anatel.gov.br/index.asp?link=/eventos_públicos/Consulta/2000Consulta_216/coment_216_2000.htm)
- 91) Consulta Pública nº 212  
Propostas de inclusões de canais no Plano Básico de Distribuição de Canais de Retransmissão de Televisão em VHF e UHF-PBRTV.
- 92) Consulta Pública nº 213  
Propostas de inclusões de canais no Plano Básico de Distribuição de Canais de Televisão em VHF e UHF-PBRTV
- 93) Consulta Pública nº 214  
Propostas de inclusões de canais no Plano Básico de Distribuição de Canais de Retransmissão de Televisão em VHF e UHF-PBRTV
- 94) Consulta Pública nº 215  
Propostas de inclusões de canais no Plano Básico de Distribuição de Canais de Retransmissão de Televisão em VHF e UHF-PBRTV.
- 95) Consulta Pública nº 211  
Propostas de Regulamento sobre Canalização e Condições de Uso de Radiofreqüências nas Faixas de 25,35 a 28,35 GHz, 29,10 a 29,25 GHz e 31,00 a 31,30 GHz.  
Veja Contribuições, que não constam no relatório, no endereço abaixo:  
[http://www.anatel.gov.br/index.asp?link=/eventos\\_públicos/Consulta/2000/Consulta\\_211/contribuições.htm](http://www.anatel.gov.br/index.asp?link=/eventos_públicos/Consulta/2000/Consulta_211/contribuições.htm)
- 96) Consulta Pública nº 210  
Propostas de Regulamento para Certificação de Equipamentos de Telecomunicações quanto aos Aspectos de Segurança Elétrica.
- 97) Consulta Pública nº 209  
Regulamento Geral de Certificação e de Homologação de Produtos de Comunicação.
- 98) Consulta Pública nº 203  
Proposta de alteração e inclusão do Plano Básico de Distribuição de Canais de Radiodifusão Sonora em Onda Média PBOM.
- 99) Consulta Pública nº 204  
Proposta de alteração e inclusão no PBFM.
- 100) Consulta Pública nº 205  
Proposta de alteração e inclusão no PBOC.
- 101) Consulta Pública nº 206  
Proposta de alteração e inclusão no PBTV e PBRTV.
- 102) Consulta Pública nº 207  
Proposta de alteração e inclusão no PBFM.
- 103) Consulta Pública nº 208  
Proposta de alteração e inclusão no PBOM.
- 104) Consulta Pública nº 199  
Proposta de Adaptação no Norma nº25/97 - Serviço Especial de Radiochamada.
- 105) Consulta Pública nº 200  
Proposta de Adaptação na regulamentação do Serviço Móvel Celular.
- 106) Consulta Pública nº 201  
Proposta de Adaptação na Norma nº 16/97 - Serviço Móvel Global por Satélite Não-Geoestacionário.
- 107) Consulta Pública nº 202  
Proposta de Regulamento do Serviço Móvel Especializado.
- 108) Consulta Pública nº 198  
Utilização de Faixas de Freqüências para Prestação de Serviços de Comunicações Móveis Terrestres.  
Contribuições recebida(s) no endereço:[http://www.anatel.gov.br/index.asp?link=/eventos\\_públicos/Consulta/1999/consulta\\_198\\_99/default.htm](http://www.anatel.gov.br/index.asp?link=/eventos_públicos/Consulta/1999/consulta_198_99/default.htm)  
Voto do Conselheiro Relator, o relatório da Consulta Pública e o Voto do Conselheiro Presidente:  
[http://www.anatel.gov.br/index.asp?link=/biblioteca/releases/2000/faixa\\_spv.htm](http://www.anatel.gov.br/index.asp?link=/biblioteca/releases/2000/faixa_spv.htm)
- 109) Consulta Pública nº 196  
PROPOSTA DE DESIGNAÇÃO DE FAIXA DE FREQUÊNCIA PARA USO COMO CANAL DE RETORNO NO SERVIÇO DE DISTRIBUIÇÃO DE SINAIS MULTIPONTO MULTICANAL - MMDS
- 110) Consulta Pública nº 195  
Proposta de alteração da Regulamentação referente a utilização de radiofreqüências na faixa de 1706 MHz a 2301 MHz.
- 111) Consulta Pública nº 183  
Regulamento para certificação de equipamentos de telecomunicações quanto aos aspectos de compatibilidade eletromagnética.
- 112) Consulta Pública nº 174  
REGULAMENTO DOS INDICADORES DE QUALIDADE DO SERVIÇO TELEFÔNICO FIXO COMUTADO.
- 113) Consulta Pública nº 154  
REGIMENTO INTERNO DA AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES-ANATEL.
- 114) Consulta Pública nº 153  
Regulamento sobre canalização e condições de uso da faixa de 1,5 GHz.
- 115) Consulta Pública nº 150  
REGULAMENTO SOBRE CANALIZAÇÃO E CONDIÇÕES DE USO DE RADIOFREQUÊNCIAS DA FAIXA DE 10,5 GHz.
- 116) Consulta Pública nº 109  
Sinalização para Usuários.



- 117) Consulta Pública nº 128  
REGULAMENTO SOBRE EQUIPAMENTOS DE RADIOCOMUNICAÇÃO DE RADIAÇÃO RESTRITA.
- 118) Consulta Pública nº 108  
REGULAMENTO PARA CERTIFICAÇÃO DE SISTEMAS DE ACESSO FIXO SEM FIO PARA PRESTAÇÃO DO STFC.
- 119) Consulta Pública nº 106  
Utilização de Sistema de Acesso Fixo sem Fio para a Prestação do Serviço Telefônico Fixo Comutado Destinado ao Uso do Público em Geral - STFC.
- 120) Consulta Pública nº 125  
PROPOSTA DE REGULAMENTO PARA ARRECADAÇÃO DE RECEITAS DO FUNDO DE FISCALIZAÇÃO DAS TELECOMUNICAÇÕES - FISTEL.
- 121) Consulta Pública nº 307 de 14 de Agosto de 2001  
Proposta de alteração de canais no Plano Básico de Distribuição de Canais de Radiodifusão Sonora em Freqüência Modulada - PBFM.

## 2.4 ANEEL - Agência Nacional de Energia Elétrica

- Nº: CP003/1998  
Descrição: Revisão Tarifária da ESELSA - Etapa I  
Prazo limite encerrado: 24/07/1998  
Resoluções: nº 246, 03/08/1998
- Nº: CP008/1998  
Descrição: Minuta de Resolução estabelecendo os procedimentos gerais para autorização de realização de inventário hidrelétrico de bacias hidrográficas.  
Prazo limite para colaboração: 26/11/1998  
Resoluções: nº 393, 04/12/1998
- Nº: CP009/1998  
Descrição: Minuta de Resolução estabelecendo os critérios para o enquadramento de empreendimentos na condição de pequenas centrais hidrelétricas.  
Prazo limite para colaboração: 26/11/1998  
Resoluções: nº 394, 04/12/1998
- Nº: CP010/1998  
Descrição: Minuta de Resolução estabelecendo os procedimentos gerais para registro e aprovação de viabilidade e projeto básico de empreendimentos de geração hidrelétrica, assim como da autorização para centrais hidrelétricas até 30 MW, e dando outras providências.  
Prazo limite para colaboração: 26/11/1998  
Resoluções: nº 395, 04/12/1998
- Nº: CP007/1998  
Descrição: Requisitos para Registro ou Autorização de centrais geradoras termelétricas, eólicas e outras alternativas.  
Prazo limite para colaboração: 19/10/1998  
Resoluções: nº 112, 18/05/1999
- Nº: CP006/1998  
Descrição: Prestação de Serviços de Transmissão.  
Prazo limite para colaboração: 18/09/1998  
Resoluções: 18/09/1999
- Nº: CP005/1998  
Descrição: Revisão Tarifária da ESELSA - Etapa II  
Prazo limite para colaboração: 10/08/1998  
Resoluções: nº 246, 03/08/1998
- Nº: CP004/1998  
Descrição: Resolução sobre Descentralização de Atividades  
Prazo limite para colaboração: 07/08/1998  
Resoluções: nº 296, 11/09/1998
- Nº: CP001/1998  
Descrição: Minuta do Contrato Inicial  
Prazo limite para colaboração: 27/07/1998  
Resoluções: Minuta Definitiva Contrato Inicial
- Nº: CP002/1998  
Descrição: Minutas dos Contratos de Uso de Transmissão e de Conexão  
Prazo limite para colaboração: 27/07/1998  
Resoluções: Minuta Definitiva Contrato de Uso  
Minuta Definitiva Contrato de Conexão
- Nº: CPCconjunta002/2000  
Descrição: Minuta de Regulamento Conjunto de Arbitragem das Agências Reguladoras dos Setores de Elétrica, Telecomunicações e Petróleo.  
Prazo encerrado: 10/03/2000
- Nº: CP003/1999 - fase 01  
Descrição: Minuta do Manual de Orientações para elaboração dos Programas de Combate ao Desperdício Elétrica das Concessionárias - Biênio 1999/2000.  
Prazo encerrado: 21/06/1999  
Resoluções: Manual de Orientação de Controle ao Desperdício  
Manual de Pesquisa e Desenvolvimento

Nº: CP003/1999 - fase 02  
 Descrição: Minuta do Manual de Orientações para elaboração dos Programas de Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico do Setor Elétrico - Biênio 1999/2000.  
 Prazo encerrado: 21/06/1999  
 Resoluções: Manual de Pesquisa e Desenvolvimento  
 Nº: CP Conjunta 001/1999  
 Descrição: Minuta de regulamento conjunto para compartilhamento de infra-estrutura dos setores de telecomunicações e petróleo.  
 Prazo encerrado: 19/05/1999  
 Resoluções: nº 001, 24/11/1999  
 Nº: CP002/1999  
 Descrição: Minuta de Resolução estabelece as condições e os prazos para a sub-rogação dos benefícios Conta de Consumo de Combustíveis - CCC aos projetos estabelecidos em sistemas elétricos isolados para de geração termelétrica que utilize derivados de petróleo.  
 Prazo encerrado: 18/05/1999  
 Resoluções: nº 245, 11/08/1999  
 Nº: CP001/1999  
 Descrição: Licitação de Concessão de Serviço Público de Transmissão de Energia Elétrica e Anexos de  
 Prazo encerrado: 05/04/1999  
 Resoluções: nº 223, 30/06/1999  
 Nº: CP011/1998  
 Descrição: Minuta de Resolução que regulamenta a comercialização de energia interruptível para consumo grupo tarifário "A".  
 Prazo encerrado: 15/01/1999  
 Resoluções: nº 223, 30/06/1999

## 2.5. Ministério das Comunicações

- 1) Consulta Pública nº 3, de 16 de julho de 2001  
Diretrizes gerais para aplicação dos recursos do Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações - Funntel.
- 2) Consulta Pública nº 331, de 21 de junho de 2001  
Serviços de Radiodifusão e dá outras providências.
- 3) Consulta Pública nº 135, de 22 de março de 2001 - Retificação publicada em 29/03/2201  
O Programa para Regiões Remotas e de Fronteira com recursos do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações - Fust, de acordo com o art. 17 do Decreto no 3.624, de 5 de outubro de 2000.
- 4) Consulta Pública nº 119, de 08 de março de 2001  
ATENDIMENTO A DEFICIENTES, com recursos do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações - FUST.
- 5) Consulta Pública nº 24, de 22 de fevereiro de 2001  
PROGRAMA BIBLIOTECAS, com recursos do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações - FUST.
- 6) Consulta Pública nº 33, de 22 de fevereiro de 2001  
Regulamento de Arrecadação da Contribuição das Prestadoras de Serviços de Telecomunicações do Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações - FUNTTEL.
- 7) Consulta Pública nº 23, de 15 de fevereiro de 2001  
Portaria do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações - FUST - PROGRAMA SAÚDE.

### 2.5.1 Consultas Públicas encerradas:

- 1) Portaria do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações - FUST - PROGRAMA EDUCAÇÃO.
- 2) Minuta do Regulamento do Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações - FUNTTEL.
- 3) Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações - FUST.
- 4) Políticas do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações.

## 2.6. Ministério da Justiça

- 1) Consulta, 02 de dezembro de 1999 - Alimentos transgênicos  
Alimentos transgênicos: informação correta e completa ao consumidor  
Rotulagem de alimentos transgênicos. O IDEC considera a proposta oficial insuficiente e contrária ao Código de Defesa do Consumidor em razão da sua inadequação como não obrigatoriedade da Rotulagem de grande quantidade de produtos e da não especificação do tipo de modificação genética prazo encerrado.
- 2) Consulta Pública de 29 de setembro de 1999  
  
Assunto: Conhecimento público para adequação normativa de critérios para emissão de certificado de autorização para planos de operação na modalidade de captação de poupança popular para planos funerários.  
Interessado: ABREDIF Associação Brasileira de Empresas e Diretores Funerários e SEFESP Sindicato das Empresas Funerárias do Estado de São Paulo.

## 2.6. Casa Civil

### 1 - Infra-Estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil Consulta Pública

O Secretário-Executivo do Comitê Gestor da ICP-Brasil torna público que o Termo de Referência do Comitê Gestor, a Declaração de Regras Operacionais da AC-Raiz, a Política de Segurança, as Políticas e Certificado de Assinatura Digital e Sigilo, níveis 1, 2, 3 e 4, da Infra-Estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil encontram-se divulgados nos seguintes endereços da INTERNET: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br), item Legislação, e no endereço [www.governoeletronico.gov.br](http://www.governoeletronico.gov.br). Prazo encerrado em 30 de julho de 2001.

### 2 - Programa de Redução do Consumo por Corte de Carga

Presidência da República  
Subchefia para Assuntos Jurídicos

DECRETO Nº 2.954, DE 29 DE JANEIRO DE 1999.

Republicado no D.O.U de 24.2.1999

Estabelece regras para a redação de atos normativos de competência dos órgãos do Poder Executivo.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso das atribuições que lhe confere o art. 84, incisos IV e VI, da Constituição, e tendo em vista o disposto na Lei Complementar no 95, de 26 de fevereiro de 1998, e

Considerando a necessidade do controle de juridicidade e legitimidade dos atos normativos, assim como a uniformização dos atos e procedimentos administrativos,

DECRETA:

Capítulo I

Da Elaboração dos Atos Normativos

Âmbito de Aplicação

Art. 1º Os órgãos e as entidades da Administração Pública Federal observarão as normas e diretrizes constantes deste Decreto e as do Manual de Redação da Presidência da República na elaboração dos seguintes atos a serem encaminhados à Casa Civil da Presidência da República, e, no que couber, os demais atos de regulamentação expedidos por órgãos do Poder Executivo:

I - exposições de motivos dirigidas ao Presidente da República;

II - proposições de natureza legislativa, iniciadas no âmbito do Poder Executivo e sujeitas à assinatura do Presidente da República, tais como os projetos de lei e as medidas provisórias;

III - decretos.

Seção I

Das Regras Básicas de Elaboração

## Competência para Propostas

Art. 2o Incumbe aos Ministérios, às Secretarias da Presidência da República e aos demais órgãos da estrutura da Presidência da República propor a elaboração de atos normativos, observadas as suas respectivas competências.

§ 1o Para apresentação de proposta legislativa, deverá o autor certificar-se de que a proposição afigura-se como a única forma de resolver ou superar o problema.

§ 2o A proposta deverá explicitar as normas que serão afetadas ou revogadas pela proposição.

## Plano Legislativo

Art. 3o Cada Ministério, até o final do mês de fevereiro, deve apresentar à Casa Civil da Presidência da República plano legislativo orgânico dos atos normativos que considera necessário editar ou encaminhar durante o ano.

Parágrafo único. O plano de que trata o caput deve incluir as leis de vigência temporária que necessitam prorrogação.

## Autorização Legislativa

Art. 4o Os projetos de lei não conterão autorizações legislativas puras ou incondicionadas.

## Regulamentação de Lei

Art. 5o As proposições regulamentares estabelecerão as condições para a aplicação da lei, não podendo conter matéria estranha ao ato legislativo a ser regulamentado.

## Leis Extravagantes e Matérias Diversas na Mesma Lei

Art. 6o Os projetos de atos normativos não poderão conter matéria estranha ao seu objeto principal ou a ele não vinculado por afinidade, pertinência ou conexão, enunciado na respectiva ementa.

§ 1o O mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de um ato normativo, salvo quando o subsequente alterar o preexistente, vinculando-se a este por remissão expressa ou consolidando os anteriores.

§ 2o Evitar-se-á a edição de leis novas de caráter independente, optando-se pela inserção de comandos novos nas leis já existentes.

## Aferição de Resultados

Art. 7o Os projetos de lei que disciplinem matérias técnicas ou tecnológicas complexas devem prever forma de aferição de resultados, tendo em vista a necessária adequação do direito positivo às novas situações, ao desenvolvimento tecnológico ou ao desenvolvimento das relações fáticas e jurídicas.

Parágrafo único. Dos projetos de lei que reclamarem avaliação sistemática de resultados, deverá constar cláusula relativa à elaboração de "relatórios de experiência" a serem encaminhados periodicamente a órgão dos Poderes Executivo ou Legislativo.

### Alteração de Regime

Art. 8o Os projetos de lei que alterem sistema ou regime jurídico conterão cláusulas que assegurem a transição de um para outro regime, em respeito ao princípio da segurança jurídica.

### Normas Penais

Art. 9o Os projetos de lei que contenham normas penais deverão:

I - compatibilizar as penas previstas com outras figuras penais existentes no ordenamento jurídico, de modo a evitar a desproporção entre os bens jurídicos protegidos e as penas aplicadas para delitos diversos ou semelhantes;

II - evitar as formulações abertas (norma penal em branco), bem como aquelas que permitam aplicação estritamente subjetiva da norma;

III - explicitar as situações que poderão ser afetadas pela edição da norma, identificando os efeitos que serão produzidos no sistema jurídico-penal vigente (abolição de crime, lei mais benéfica, lei agravadora da pena);

IV - conter ressalva expressa de aplicação das normas penais criadas somente aos fatos ocorridos após sua entrada em vigor.

### Normas Tributárias

Art. 10. Na elaboração de normas que instituem tributos, deverá o proponente certificar-se de que os princípios da anterioridade e da legalidade estão sendo observados.

§ 1o O projeto de lei ou medida provisória que institua contribuição social deverá conter disposição expressa prevendo sua cobrança somente após noventa dias, a contar de sua publicação.

§ 2o O projeto de lei ou medida provisória que institua taxa deverá estabelecer valor que guarde proporção com o serviço público prestado.

### Normas Processuais

Art. 11. Os projetos de lei que impliquem alteração de normas processuais não deverão causar prejuízos à defesa judicial da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, suas autarquias e fundações públicas.

Parágrafo único. Em relação aos projetos de lei mencionados no caput, deverá ser ouvida a Advocacia-Geral da União e, quando for o caso, as Procuradorias-Gerais dos Estados.

### Remissões

Art. 12. Nos atos normativos, devem ser evitadas as remissões numéricas a dispositivos de outros textos legais, dando-se preferência à explicitação mínima de seu conteúdo, de forma a dispensar consulta a dispositivos não integrantes da própria norma.

### Vigência e Contagem de Prazo

Art. 13. A vigência do ato deverá ser indicada de forma expressa, sendo regra geral a entrada em vigor na data da publicação, reservando-se para os atos de maior repercussão a fixação de período de vacância, de modo a contemplar prazo razoável para que dela se tenha amplo conhecimento.

Parágrafo único. A contagem do prazo para entrada em vigor das leis que estabelecerem período de vacância far-se-á incluindo a data da publicação e o último dia do prazo, entrando em vigor no dia subsequente à consumação integral do período de vacância.

### Cláusula de Revogação

Art. 14. A cláusula de revogação, quando necessária, deverá conter, expressamente, todas as disposições revogadas a partir da vigência do novo ato.

### Consulta Pública

Art. 15. Na hipótese de elaboração de projetos de atos normativos de especial significado político ou social, poderá ser dada ampla divulgação ao texto básico, inclusive tornando-o disponível por via da "Internet", ou realizando audiência pública, com o objetivo de receber sugestões por parte de órgãos, entidades ou pessoas a quem a medida se destina ou interessa.

Parágrafo único. Em nenhuma hipótese proceder-se-á à divulgação dos projetos de que trata este artigo sem o prévio conhecimento da Casa Civil da Presidência da República.

## Seção II

### Da Numeração dos Atos Legais e Regulamentares

#### Numeração de Leis

Art. 16. As leis complementares, as leis ordinárias e as leis delegadas terão numeração seqüencial em continuidade às séries iniciadas em 1946.

#### Numeração de Medidas Provisórias

Art. 17. As medidas provisórias terão numeração seqüencial em continuidade às séries iniciadas em 1988.

Art. 17. As medidas provisórias terão numeração seqüencial, iniciada a partir da publicação da Emenda Constitucional no 32, de 11 de setembro de 2001. (Redação dada pelo Decreto nº 3.930, de 19.9.2001)

§ 1º Na reedição de medidas provisórias, serão mantidos os números originários a elas atribuídos, acrescidos do número correspondente à reedição, separado por hífen.

§ 2º Em se tratando de revogação, com reprodução, parcial ou integral de texto de medida provisória anterior, atribuir-se-á novo número ao ato normativo, acrescido do número correspondente de reiterações.

§ 3º Será atribuído número novo ao primeiro texto de medida provisória em edição.

#### Numeração de Decretos

Art. 18. Somente serão numerados os decretos que contenham regras jurídicas de caráter normativo geral e abstrato, em continuidade à seqüência iniciada em 1991.

§ 1º Os decretos relativos a abertura de crédito, declaração de utilidade pública, reforma agrária, doação e aceitação de imóvel, luto oficial, concessão de rádio e televisão, criação de embaixadas e consulados, declaração de calamidade pública, e todos aqueles relativos a situações particulares e casuais, não serão numerados, mas apenas ementados, de forma a permitir a identificação do ato pela ementa e data de promulgação.

§ 2º Os decretos pessoais e os relativos a provimento ou vacância de cargo público não serão numerados nem conterão ementa.



## Seção III

### Da Articulação e da Técnica Redacional

#### Articulação

**Art. 19.** Os textos dos atos de que trata este Decreto deverão ser elaborados com observância dos seguintes princípios:

I - a unidade básica de articulação será o artigo, designado pela forma abreviada "Art.", seguido de algarismo arábico e do símbolo de número ordinal "o" até o de número 9, inclusive ("Art. 1o", "Art. 2o", etc.); a partir do de número 10, segue-se o algarismo arábico correspondente, seguido de ponto ("Art. 10.", "Art. 11.", etc.);

II - caso necessário o acréscimo de dispositivos ao texto, conservarão estes a forma do inciso anterior, seguidos de letras maiúsculas, observando-se os seguintes exemplos: "Art. 1o-A.", "Art. 15-B.", "Seção I-A", "Capítulo II-B";

III - a inserção de unidades inferiores ao artigo (parágrafos, incisos, alíneas ou itens) numa seqüência já existente não deverá ser feita na forma do inciso anterior, mas com renumeração, se não convier colocar a nova unidade ao final da seqüência;

IV - a indicação de artigo será separada do texto por um espaço em branco, sem traços ou outros sinais;

V - o texto de um artigo inicia-se por letra maiúscula e termina por ponto, salvo nos casos em que contiver incisos, quando se encerra com dois-pontos;

VI - os incisos dos artigos e dos parágrafos devem ser designados por algarismos romanos seguidos de hífen, iniciados por letra minúscula, a menos que a primeira palavra seja nome próprio, e, ao final, pontuados com ponto-e-vírgula, exceto o último, que se encerra com ponto, e o que contiver desdobramento em alíneas, que se encerra com dois-pontos;

VII - nas seqüências de incisos, alíneas ou itens, o penúltimo elemento será pontuado com ponto e vírgula seguido da conjunção "e", quando de caráter cumulativo, ou da conjunção "ou", se a seqüência for disjuntiva;

VIII - o parágrafo único de artigo deve ser designado pela expressão "Parágrafo único", seguida de ponto;

IX - quando um artigo contiver mais de um parágrafo, este será designado pelo símbolo "§", seguido do algarismo arábico correspondente e do símbolo de número ordinal "o" até o nono parágrafo, inclusive ("§ 1o"; "§ 2o", etc.); a partir do de número 10, a designação

deve ser feita pelo símbolo "§", seguido do algarismo arábico correspondente e de ponto ("§ 10."; "§ 11.", etc.);

X - o texto dos parágrafos inicia-se com letra maiúscula e encerra-se com ponto, exceto se for desdobrado em incisos, quando se encerra com dois-pontos;

XI - os incisos desdobram-se em alíneas, que deverão ser grafadas com a letra minúscula correspondente, seguida de parêntese: "a)", "b)", etc;

XII - as alíneas desdobram-se em itens, que deverão ser grafados por algarismos arábicos, seguidos de ponto ("1.", "2.", etc.);

XIII - o texto dos itens inicia-se por letra minúscula e termina em ponto-e-vírgula, salvo o último, que se encerra por ponto;

XIV - em remissões a outros artigos do texto normativo, deve-se empregar a forma abreviada "art.", seguida do número correspondente ("o art. 8º", "no art. 15", etc.); quando o número for substituído por um adjetivo ("anterior", "seguinte", etc.), a palavra artigo deverá ser grafada por extenso ("no artigo anterior", "no artigo seguinte");

XV - devem ser grafadas por extenso quaisquer referências; feitas no texto, a números e percentuais (trinta; dez; vinte e cinco; duzentos e trinta e cinco; zero vírgula zero duzentos e trinta e quatro por cento; dois vírgula quinze por cento; etc.), exceto nos casos em que houver prejuízo para a compreensão do texto;

XVI - valores monetários devem ser expressos em algarismos arábicos, seguidos da indicação, por extenso, entre parênteses: R\$ 3.800,00 (três mil e oitocentos reais);

XVII - as datas, quando grafadas por extenso, observarão as seguintes formas:

a) 4 de março de 1998 e não 04 de março de 1998;

b) 1º de maio de 1998 e não 1 de maio de 1998;

XVIII - na primeira remissão a texto legal após a ordem de execução e nas citações em cláusulas revogatórias, a data do ato normativo deve ser grafada por extenso: Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; nas demais remissões, a citação deve ser feita de forma reduzida: Lei no 8.112, de 1990;

XIX - ao contrário do número das leis, a indicação do ano não deve conter ponto entre a casa do milhar e a da centena: 1998, 1999, 2000, e não 1.998, 1.999, 2.000;

XX - para melhor localização e identificação dos dispositivos da lei, poderá ser adotada a especificação temática do conteúdo de um artigo ou grupo de artigos, mediante título que preceda os dispositivos, grafado em letras minúsculas postas em negrito, justificado à esquerda, sem numeração (como adotado neste Decreto);

XXI - o agrupamento de artigos poderá constituir Subseções, o de Subseções, a Seção, o de Seções, o Capítulo, o de Capítulos, o Título, o de Títulos, o Livro e o de Livros, a Parte;

XXII - os Capítulos, os Títulos, os Livros e as Partes serão grafados em letras maiúsculas e identificados por algarismos romanos, podendo estas últimas desdobrar-se em Parte Geral e Parte Especial ou ser subdivididas em partes expressas em numeral ordinal, por extenso;

XXIII - as Subseções e Seções serão identificadas em algarismos romanos, grafadas em letras minúsculas e postas em negrito;

XXIV - deve-se usar um espaço simples entre capítulos, seções, artigos, parágrafos, incisos, alíneas e itens;

XXV - o texto deverá ter dezoito centímetros de largura, ser digitado em "Times New Roman corpo 12" em papel de tamanho "A-4" (vinte e nove vírgula quatro por vinte e um centímetros), tendo a margem esquerda dois centímetros e a direita, um centímetro;

XXVI - a epígrafe deverá ser grafada em caixa alta, sem negrito, de forma centralizada, propiciando identificação numérica singular do ato, e formada pelo título designativo da espécie normativa e pela data de promulgação; e

XXVII - a ementa, alinhada à direita, com nove centímetros, deverá ser grafada de forma concisa, a fim de permitir, de modo imediato, o conhecimento da matéria disciplinada, devendo guardar estreita correlação com a idéia central do texto, bem assim com o art. 1º do ato proposto.

#### **Técnica Redacional**

Art. 20. As disposições normativas serão redigidas com clareza, precisão e ordem lógica, observado o seguinte:

I - para a obtenção de clareza:

a) usar as palavras e as expressões em seu sentido comum, salvo quando a norma versar sobre assunto técnico, hipótese em que se empregará a nomenclatura própria da área em que se esteja legislando;

b) usar frases curtas e concisas;

c) construir as orações na ordem direta, evitando preciosismo, neologismo e adjetivações dispensáveis;

d) buscar a uniformidade do tempo verbal em todo o texto das normas legais, dando preferência ao tempo presente ou ao futuro simples do presente; e

e) usar os recursos de pontuação de forma judiciosa, evitando os abusos de caráter estilístico;

#### II - para a obtenção de precisão:

a) articular a linguagem, técnica ou comum, de modo a ensejar perfeita compreensão do objetivo do texto e a permitir que se evidencie com clareza o conteúdo e o alcance que o legislador pretende dar à norma;

b) expressar a idéia, quando repetida no texto, por meio das mesmas palavras, evitando o emprego de sinonímia com propósito meramente estilístico;

c) evitar o emprego de expressão ou palavra que confira duplo sentido ao texto;

d) escolher termos que tenham o mesmo sentido e significado na maior parte do território nacional, evitando o uso de expressões locais ou regionais; e

e) usar apenas siglas consagradas pelo uso, observado o princípio de que a primeira referência no texto seja acompanhada de explicitação de seu significado;

#### III - para a obtenção de ordem lógica:

a) reunir sob as categorias de agregação – subseção, seção, capítulo, título e livro – apenas as disposições relacionadas com o objeto da norma;

b) restringir o conteúdo de cada artigo a um único assunto ou princípio; e

c) expressar por meio dos parágrafos os aspectos complementares à norma enunciada no caput do artigo e as exceções à regra por este estabelecida.

### Seção IV

#### Da Alteração ou Retificação dos Atos Normativos

##### Formas de Alteração

**Art. 21.** As propostas de alteração de lei ou decreto deverão ser feitas:

I - mediante reprodução integral num só texto, quando se tratar de alteração considerável;

II - nos demais casos, mediante substituição ou supressão, no próprio texto do dispositivo atingido, ou acréscimo de dispositivo novo, observadas as seguintes regras:

a) não poderá ser modificada a numeração de dispositivos alterados;

b) é vedada, mesmo quando recomendável, qualquer renumeração de artigos, subseções, seções, capítulos, títulos, livros ou partes de atos normativos em vigor, devendo ser utilizado o mesmo número do dispositivo imediatamente anterior, seguido de letras maiúsculas, em ordem alfabética, tantas quantas forem necessárias para identificar os acréscimos, observado, quanto à forma, o disposto no inciso II do art. 19;

c) é vedado o reaproveitamento de número de dispositivo revogado ou vetado;

d) os dispositivos revogados deverão manter essa indicação, seguida da expressão "revogado", nas publicações subseqüentes do texto integral do ato normativo alterado;

e) o dispositivo que sofrer acréscimo ou modificação de redação deverá ser identificado, ao seu final, com as letras NR maiúsculas, entre parênteses.

#### **Ementa de Alteração**

**Art. 22.** Os atos com dispositivos modificadores de outras normas deverão conter ementa que identifique claramente a matéria alterada.

#### **Republicação de Lei Alterada**

**Art. 23.** Deverá ser inserido dispositivo final no projeto de lei que implique alterações ou inserções significativas em lei existente, recomendando a republicação da lei alterada, incluídas as alterações feitas desde a publicação original.

#### **Retificação**

**Art. 24.** No caso de erro material que não afete a substância dos atos singulares de caráter pessoal (nomeação, promoção, transferência, etc.), a correção deverá ser feita mediante apostila.

#### **Capítulo II**

## Da Apresentação e Tramitação dos Atos Sujeitos à Apreciação do Presidente da República

### Encaminhamento de Propostas

Art. 25. Os projetos de atos normativos, na sua elaboração, deverão observar a orientação constante do Anexo I a este Decreto, e serão encaminhados à Casa Civil da Presidência da República mediante exposição de motivos da autoridade proponente, à qual serão anexados:

I - as notas explicativas e justificativas da proposição, integrantes da exposição de motivos, em consonância com o Anexo II a este Decreto;

II - o projeto do ato normativo;

III - o parecer conclusivo da Consultoria Jurídica do Ministério ou do órgão de assessoramento jurídico da respectiva Secretaria da Presidência da República, quanto à constitucionalidade e à juridicidade da proposição, bem como sobre a forma do ato normativo proposto.

§ 1º O ato proposto por mais de uma autoridade deverá estar acompanhado dos pareceres a que se refere o inciso III, elaborados pelos órgãos de assessoramento jurídico de todas as autoridades proponentes.

§ 2º Os projetos que tratem de assunto relacionado a mais de um Ministério ou órgão da estrutura da Presidência da República deverão contar com a participação de cada um desses órgãos na sua elaboração.

§ 3º Quando os projetos demandarem despesas, deverá ser indicada a existência de prévia dotação orçamentária.

### Exposições de Motivos

Art. 26. As exposições de motivos dos projetos de natureza legislativa, devidamente assinadas, e seus respectivos anexos, serão apresentadas em original, observados os parâmetros do Anexo II.

Parágrafo único. As exposições de motivos deverão explicitar a justificativa da edição do ato e estar de tal forma articuladas e fundamentadas que possam servir como defesa prévia contra qualquer possível arguição de inconstitucionalidade.

### Referenda

Art. 27. Os projetos de natureza legislativa, encaminhados na forma do artigo anterior, deverão conter a referenda da autoridade proponente, exceto em se tratando de projeto de lei.

Parágrafo único. A medida provisória ao ser reeditada sem alteração poderá conter apenas a referenda do Chefe da Casa Civil da Presidência da República. (Parágrafo incluído pelo Decreto nº 3.723, de 10.1.2001) (Revogado pelo Decreto nº 3.930, de 19.9.2001)

### Análise de Mérito

Art. 28. Quanto ao mérito, à oportunidade e à viabilidade política das proposições, a Secretaria de Estado de Relações Institucionais e a Subchefia de Coordenação da Ação Governamental da Casa Civil da Presidência da República examinarão os projetos, cabendo a esta última o exame da compatibilização da matéria com as políticas e diretrizes estabelecidas pelas Câmaras do Conselho de Governo, bem assim a articulação com os órgãos interessados para os ajustes necessários.

§ 1º A Secretaria de Assuntos Parlamentares da Secretaria-Geral da Presidência da República e a Subchefia de Coordenação da Ação Governamental da Casa Civil da Presidência da República formularão pedido de informações aos Ministérios e aos demais órgãos da Administração Pública Federal, que julgarem conveniente, para instruir o exame dos atos sujeitos à apreciação do Presidente da República. (Parágrafo incluído pelo Decreto nº 3.495, de 30.5.2000)

§ 2º Os Ministérios e demais órgãos da Administração Pública Federal procederão, impreterivelmente, no prazo fixado no pedido, ao exame da matéria objeto da consulta, considerando-se como concordância tácita a falta de resposta naquele prazo. (Parágrafo incluído pelo Decreto nº 3.495, de 30.5.2000)

### Análise Jurídica

Art. 29. Quanto à juridicidade e constitucionalidade das proposições, a Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República emitirá parecer final sobre a matéria.

### Rejeição de Proposta

Art. 30. O ato normativo, objeto de parecer contrário quanto à juridicidade, à constitucionalidade ou ao mérito, será devolvido à origem com a justificativa do não-seguimento da proposta.

### Sanção e Veto de Projeto de Lei

Art. 31. Na apreciação de projetos de lei, enviados pelo Congresso Nacional ao Presidente da República para sanção, a Secretaria de Estado de Relações Institucionais da Presidência da República formulará pedido de informações aos Ministérios e aos demais órgãos da Administração Pública Federal, que julgar conveniente, para instruir o exame do projeto.

§ 1o Salvo determinação em contrário, os Ministérios e demais órgãos da Administração Pública Federal procederão, impreterivelmente, no prazo de dez dias, ao exame do pedido de informações de que trata este artigo.

§ 2o Quando necessário, a solicitação de informações ao Poder Judiciário e ao Ministério Público será feita por intermédio do Chefe da Casa Civil da Presidência da República, com indicação da data em que a proposta de sanção ou veto deverá ser apresentada ao Presidente da República.

§ 3o A proposição de veto por inconstitucionalidade deverá ser flagrante e inequívoca.

### Capítulo III

#### Da Apreciação das Propostas de Medidas Provisórias

##### Condições para Edição de Medida Provisória

Art. 32. Somente serão apreciados pela Presidência da República projetos de medida provisória se caracterizado estado de necessidade legislativo decorrente de circunstância fática ou situação jurídica de difícil previsão.

Art. 32. As propostas legislativas, sempre apresentadas sob a forma de anteprojetos de lei, que contenham sugestão de edição de medida provisória, somente serão apreciadas com essa finalidade, pela Presidência da República, quando devidamente demonstradas a relevância e a urgência que caracterizem estado de necessidade legislativo decorrente de circunstância fática ou jurídica de difícil previsão. (Redação dada pelo Decreto nº 3.495, de 30.5.2000)

§ 1o O estado de necessidade legislativo caracteriza-se pela exigência ou indispensabilidade de tomada de providência de índole legislativa com efeito imediato, sob pena de se verificarem prejuízos de ordem administrativa, econômica, social ou de segurança pública.

§ 2o Não serão disciplinadas por medidas provisórias matérias que possam ser aprovadas dentro dos prazos estabelecidos pelo procedimento legislativo de urgência previsto na Constituição.

§ 3o Caso se verifique retardo ou demora na apreciação de projetos de lei de iniciativa do Poder Executivo, poderá o órgão competente, configurada a urgência, propor a edição de medida provisória também na hipótese do parágrafo anterior.

§ 3o Caso se verifique retardo ou demora na apreciação de projetos de lei de iniciativa do Poder Executivo, poderá o órgão competente,



configuradas a relevância e a urgência, propor a edição de medida provisória. (Redação dada pelo Decreto nº 3.495, de 30.5.2000)

§ 4º O proponente deverá verificar se a proposta não esbarra na vedação constitucional de se editar medida provisória regulamentando artigo da Constituição Federal, cuja redação tenha sido alterada por meio de emenda constitucional promulgada a partir de 1995.

#### Encaminhamento de Proposta de Medida Provisória

Art. 33. Os projetos de medida provisória deverão observar, na sua elaboração, a orientação constante do Anexo I a este Decreto e serão encaminhados à Casa Civil da Presidência da República mediante exposição de motivos da autoridade proponente, que deverá explicitar o estado de necessidade legislativo e a conveniência da edição da medida, observado o mesmo procedimento disposto no art. 25.

Art. 33. Os anteprojetos de lei com sugestão de edição de medida provisória deverão observar, na sua elaboração, a orientação constante do Anexo I a este Decreto e serão encaminhados à Casa Civil da Presidência da República mediante exposição de motivos da autoridade proponente, devidamente fundamentada e demonstrados, objetivamente, as circunstâncias fáticas ou jurídicas de difícil previsão, a urgência, a relevância e o estado de necessidade legislativo, observando-se o mesmo procedimento estabelecido no art. 25. (Redação dada pelo Decreto nº 3.495, de 30.5.2000)

#### Propostas de Alteração de Medida Provisória

Art. 34. As propostas de alteração de medidas provisórias em vigor, sempre encaminhadas por intermédio de exposição de motivos, devem guardar relação de pertinência com o texto vigente e objetivar a supressão de incompletudes, falhas ou incorreções que possam causar prejuízos à ordem administrativa, jurídica ou às finanças públicas.(Revogado pelo Decreto nº 3.930, de 19.9.2001)

Parágrafo único. Na hipótese do caput deste artigo, somente serão consideradas as propostas apresentadas à Casa Civil da Presidência da República, devidamente instruídas na forma dos itens 7 e 8 do Anexo II, até cinco dias úteis antes do término do prazo de vigência da medida que se pretende alterar.

§ 1º Somente serão consideradas as propostas de alteração de medida provisória apresentadas à Casa Civil da Presidência da República, devidamente instruídas na forma dos itens 8 e 9 do Anexo II, até cinco dias úteis antes do término do prazo de vigência da medida que se pretende alterar. (Redação dada pelo Decreto nº 3.495, de 30.5.2000)

§ 2º Aplica-se o disposto no § 2º do art. 2º às propostas de reedição de medidas provisórias.(Redação dada pelo Decreto nº 3.495, de 30.5.2000)

**Art. 35.** Quando a medida provisória a ser alterada envolver matéria de competência de mais de um Ministério ou órgão da estrutura da Presidência da República, a exposição de motivos deverá ser assinada pelos titulares de todos os órgãos envolvidos. (Revogado pelo Decreto nº 3.930, de 19.9.2001)

#### **Capítulo IV**

#### **Da Competência da Casa Civil da Presidência da República**

##### **Cumprimento deste Decreto**

**Art. 36.** À Casa Civil da Presidência da República compete zelar pela fiel observância dos preceitos deste Decreto, podendo devolver aos órgãos de origem os atos em desacordo com suas normas.

##### **Supervisão da Elaboração Normativa**

**Art. 37.** A Casa Civil da Presidência da República supervisionará a elaboração de projetos de atos normativos de iniciativa do Poder Executivo, solicitando a participação dos órgãos competentes, nos casos de:

I - declaração de inconstitucionalidade, pelo Supremo Tribunal Federal, em ação direta de inconstitucionalidade por omissão, no tocante à iniciativa do Poder Executivo (CF, art. 103, § 2o);

II - deferimento de mandado de injunção pelo Supremo Tribunal Federal, no tocante à iniciativa do Poder Executivo (CF, art. 102, I, "q").

##### **Regulamentação de Leis**

**Art. 38.** Na hipótese de regulamentação exigida por lei, a Casa Civil da Presidência da República fará gestões junto aos Ministérios e órgãos da estrutura da Presidência da República no sentido do cumprimento dessa prescrição.

##### **Coordenação das Consolidações**

**Art. 39.** À Casa Civil da Presidência da República, por intermédio da Subchefia para Assuntos Jurídicos, incumbe coordenar a consolidação de atos normativos no âmbito do Poder Executivo.

##### **Republicação de Decretos**

**Art. 40.** Fica autorizado o Chefe da Casa Civil da Presidência da República a ordenar a republicação de decretos:

I - que tenham sofrido sucessivas alterações de comandos normativos, de modo a facilitar o conhecimento de seu conteúdo integral;

II - regulamentadores de medidas provisórias que tenham sido convertidas em lei, de modo a atualizar as remissões e fundamentação.

## Capítulo V

### Da Consolidação e Revisão de Atos Normativos

#### Comissões de Consolidação

Art. 41. Será constituída, no âmbito da Consultoria Jurídica de cada Ministério, Comissão de Consolidação e Revisão de Atos Normativos, com a finalidade de proceder ao levantamento da legislação pertinente à sua esfera de atuação, bem como dos atos normativos infralegais editados pelo próprio Ministério, visando à compactação de textos e à limpeza periódica do sistema, pela retirada de normas repetitivas, não revogadas expressamente ou consideradas inconstitucionais ou ilegais.

Parágrafo único. A Comissão de Consolidação do Ministério da Justiça, além das matérias que lhe são diretamente afetas, tem competência residual para todas as matérias legais não incluídas na esfera específica de algum ministério.

#### Comissões de Especialistas

Art. 42. Poderá ser constituída comissão de especialistas, escolhidos dentre juristas de notável conhecimento sobre determinada área, para elaborar projetos de consolidação em matérias que exijam maior nível de especialização.

#### Comissões Mistas e Matérias

Art. 43. Para a consolidação de leis que estejam na esfera de atuação de mais de um Ministério, a Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República definirá a competência para a realização do trabalho de consolidação ou a constituição de grupo de trabalho misto, podendo ser desmembrada a lei de uso interministerial, para aglutinação em diferentes matrizes de consolidação, conforme a matéria específica a ser tratada.

#### Matrizes de Consolidação

Art. 44. Considera-se matriz de consolidação a lei geral básica, em torno da qual outros diplomas legais de caráter extravagante serão aglutinados.

§ 1o Os dispositivos de caráter penal ou que tratem de isenções tributárias em leis que versem sobre matérias diversas serão consolidados em matrizes penais ou tributárias.

§ 2º Não poderão ser consolidadas numa mesma matriz leis ordinárias e leis complementares, dada a diversidade de quorum de aprovação.

#### **Tratamento de Medidas Provisórias**

Art. 45. Não serão incluídas nos textos consolidados das leis as medidas provisórias ainda não convertidas em lei, constando apenas remissão a seus comandos na justificação da consolidação.

Parágrafo único. A consolidação de medidas provisórias far-se-á mediante aglutinação em torno de núcleos temáticos quando de sua reedição, de tal forma que para cada matéria (trabalhista, previdenciária, tributária, administrativa, penal, etc.) haja uma única medida provisória. (Revogado pelo Decreto nº 3.930, de 19.9.2001)

#### **Alterações Admitidas nas Consolidações de Leis**

Art. 46. Os projetos de lei de consolidação, a serem enviados para apreciação do Congresso Nacional, não poderão importar alteração de mérito, admitindo-se, tão-somente, reordenações e simplificações ínsitas a todo e qualquer processo consolidatório, do seguinte teor:

- I - introdução de eventuais novas divisões do texto legal base;
- II - diferente colocação e numeração dos artigos consolidados;
- III - fusão de dispositivos repetitivos ou de valor normativo idêntico;
- IV - atualização na denominação de órgãos;
- V - atualização do valor de multas e penas pecuniárias, com base em indexador padrão, ou aquele pela lei estipulado;
- VI - atualização de termos antiquados e modos de escrita ultrapassados;
- VII - garantia da homogeneidade terminológica do texto;
- VIII - eliminação de ambigüidades decorrentes do mau uso do vernáculo;
- IX - eliminação de dispositivos declarados inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal;
- X - eliminação de dispositivos não recepcionados pela Constituição Federal em vigor;
- XI - declaração expressa de revogação de dispositivos implicitamente revogados por leis posteriores; e

XII - declaração expressa de revogação de dispositivos de leis temporárias cuja vigência tenha expirado.

§ 1º Os dispositivos de leis temporárias cuja vigência ainda não tenha expirado deverão ser incluídos na parte de disposições transitórias das matrizes de consolidação.

§ 2º As leis revogadas implicitamente em todo o seu conteúdo deverão ser declaradas expressamente revogadas na matriz de consolidação da matéria que lhes for conexa.

§ 3º Constatada a necessidade de alteração de mérito na legislação vigente, a Comissão de Consolidação deverá propor o encaminhamento de projeto de lei específico e independente do projeto de consolidação.

#### **Encaminhamento dos Projetos de Lei de Consolidação**

Art. 47. As Comissões de Consolidação dos Ministérios deverão realizar os trabalhos de consolidação de acordo com os parâmetros, os prazos e a apresentação gráfica definidos pela Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República, encaminhando para esse órgão os trabalhos elaborados, para revisão final.

#### **Fundamentação dos Projetos de Consolidação**

Art. 48. Os textos consolidados deverão conter, em anexo, a fundamentação de qualquer supressão ou alteração textual dos atos normativos originais, vedada qualquer alteração de mérito no ordenamento jurídico vigente.

Art. 49. A justificação básica das alterações deverá indicar:

I - o dispositivo da lei posterior que revogou expressamente lei anterior;

II - o dispositivo da lei posterior que estaria em conflito com lei anterior, revogando-a implicitamente;

III - o dispositivo da Constituição Federal atual que estaria em conflito com lei anterior, não a recepcionando;

IV - a decisão do Supremo Tribunal Federal que declarou a inconstitucionalidade ou a não-recepção de dispositivo de lei.

#### **Solução de Controvérsias pela Advocacia-Geral da União**

Art. 50. As controvérsias existentes sobre a constitucionalidade ou revogação tácita de dispositivos legais objeto de consolidação serão submetidas à Advocacia-Geral da União.

## Consolidação de Decretos

**Art. 51.** A consolidação de decretos adotará os mesmos critérios do art. 46, vedada qualquer alteração de mérito no ordenamento jurídico vigente.

**Parágrafo único.** Anualmente, até o final do mês de março, a Casa Civil fará publicar na imprensa oficial relação dos decretos em vigor, após a consolidação e revogação dos incluídos na consolidação ou que tenham perdido sua vigência.

## Capítulo VI

### Disposições Gerais e Finais

#### Constituição de Comissões Autorizadas pelo Presidente da República

**Art. 52.** A constituição de delegações, comissões, comitês ou grupos de trabalho, que dependa de autorização ou aprovação do Presidente da República, far-se-á mediante exposição de motivos, dispensada a edição de decreto, exceto nos casos em que a constituição tenha sido determinada por lei ou por despacho do Presidente da República.

§ 1º A exposição de motivos, devidamente fundamentada e instruída com os anexos, indicará a autoridade encarregada de presidir ou de coordenar os trabalhos do colegiado, a sua composição e, quando for o caso, os membros, o órgão encarregado de prestar apoio administrativo, a autoridade encarregada de estabelecer o regimento interno ou as normas de funcionamento, bem como o custeio das despesas, se for o caso, e o prazo de duração dos trabalhos.

§ 2º Findo o prazo para conclusão dos trabalhos, deverá ser apresentado à Casa Civil da Presidência da República ou à Câmara do Conselho de Governo, de que trata o § 4º, relatório circunstanciado das atividades desenvolvidas.

§ 3º Quando a constituição desses colegiados se der por decreto, este não será numerado e conterà as indicações referidas no § 1º.

§ 4º Os grupos de trabalho, comissões e comitês serão vinculados a uma Câmara do Conselho de Governo sempre que tiverem por finalidade a elaboração de proposta de diretrizes e políticas públicas, ou ação integrada de órgãos do governo.

§ 5º Fica vedada a divulgação, pelos integrantes dos colegiados instituídos na forma deste artigo, das discussões em curso ou dos resultados finais dos trabalhos, sem a prévia anuência das autoridades que propuseram a sua constituição.

**§ 6o** É obrigatória a participação da Advocacia-Geral da União nas comissões, comitês, delegações ou grupos de trabalho constituídos com a finalidade de elaborar sugestões ou propostas de atos normativos da competência ou iniciativa do Presidente da República. (Parágrafo incluído pelo Decreto nº 3.495, de 30.5.2000)

**§ 7o** A participação de comissões, comitês, delegações ou grupos de trabalho na elaboração de propostas de atos normativos termina com a apresentação dos trabalhos à autoridade que os tenha constituído, os quais serão recebidos como sugestões, podendo ser aceitos, no todo ou em parte, ou alterados ou não considerados pela respectiva autoridade ou seus superiores, independentemente de notificação ou consulta aos seus autores. (Parágrafo incluído pelo Decreto nº 3.495, de 30.5.2000)

**§ 8o** Serão considerados relevantes os serviços prestados pelos integrantes dos colegiados referidos neste artigo. (Parágrafo incluído pelo Decreto nº 3.495, de 30.5.2000)

#### **Comissões para Elaboração de Anteprojetos de Lei**

**Art. 53.** Poderão ser instituídas pelos Ministérios, comissões de especialistas para elaboração de anteprojetos de atos normativos, cujos resultados poderão ser acolhidos no todo ou em parte pela autoridade que as constituiu, sujeitos a alterações que esta venha a introduzir, aplicando-se às comissões o disposto no § 5o do artigo anterior.

#### **Consulta Pública e Encaminhamento dos Projetos de Consolidação**

**Art. 54.** Ficam disponibilizadas, para consulta pública via "Internet" a partir da publicação deste Decreto, as matrizes de consolidação de leis federais que tenham sido concluídas em atendimento ao disposto no art. 14 da Lei Complementar no 95, de 26 de fevereiro de 1998, para receberem sugestões no prazo de trinta dias.

**§ 1o** Findo o prazo de que trata o caput, a Presidência da República, após análise das sugestões, deverá remeter ao Congresso Nacional, no prazo de trinta dias, a versão final dos projetos de consolidação submetidos a consulta pública.

**§ 2o** A cada quinze dias, a contar da publicação deste Decreto, deverá ser disponibilizado novo grupo de matrizes de consolidação para consulta pública, até a conclusão integral do trabalho de consolidação da legislação federal no que concerne à parte do Poder Executivo.

#### **Divulgação de Projetos**

Art. 55. Caberá à Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República a divulgação, por intermédio da "Internet", dos textos das medidas provisórias em vigor, bem como da legislação básica e projetos de consolidação elaborados.

Art. 56. Caberá à Secretaria de Estado de Relações Institucionais da Presidência da República a divulgação, por intermédio da "Internet", dos projetos de lei de iniciativa do Poder Executivo em tramitação no Congresso Nacional.

#### Disposição Transitória

Art. 57. Para o ano de 1999, o prazo previsto no art. 3º deste Decreto será até o final do mês de abril.

Art. 57-A. A partir de 1º de janeiro de 2001, os documentos a que se refere este Decreto somente serão recebidos, na Casa Civil da Presidência da República, por meio eletrônico. (Artigo incluído pelo Decreto nº 3.585, de 5.9.2000) (Vide Decreto nº 3.723, 11.1.2001)

#### Vigência

Art. 58. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

#### Revogações

Art. 59. Ficam revogados os Decretos nos 1.937, de 21 de junho de 1996, e 2.124, de 16 de janeiro de 1997.

Brasília, 29 de janeiro de 1999; 178º da Independência e 111º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO  
Clovis de Barros Carvalho

Este texto não substitui o publicado no D.O.U. de 1.2.1999

#### A N E X O I

Questões que devem ser analisadas na elaboração de atos normativos no âmbito do Poder Executivo.

1. Deve ser tomada alguma providência?

Qual o objetivo pretendido?

Quais as razões que determinaram a iniciativa?



Neste momento, como se apresenta a situação no plano fático e no plano jurídico?

Que falhas ou distorções foram identificadas?

Que repercussões tem o problema que se apresenta no âmbito da economia, ciência, técnica e jurisprudência?

Qual é o número de atingidos pelo problema, e qual o número de casos a resolver?

O que poderá acontecer se nada for feito? (e.g. O problema tornar-se-á mais grave? Permanecerá estável? Poderá ser superado pela própria dinâmica social, sem a intervenção do Estado? Com que conseqüências?)

2. Quais as alternativas disponíveis?

Qual foi o resultado da análise do problema? Onde se situam as causas do problema? Sobre quais causas pode incidir a ação que se pretende?

Quais os instrumentos da ação que parecem adequados para alcançar os objetivos pretendidos, no todo ou em parte? (e.g. Medidas destinadas à aplicação e execução de dispositivos já existentes; trabalhos junto à opinião pública; amplo entendimento; acordos; investimentos; programas de incentivo; auxílio para que os próprios atingidos pelo problema envidem esforços que contribuam para sua resolução; instauração de processo judicial com vistas à resolução do problema)

Quais os instrumentos de ação que parecem adequados, considerando-se os seguintes aspectos:

desgaste e encargos para os cidadãos e a economia;

eficácia (precisão, grau de probabilidade de consecução do objetivo pretendido);

custos e despesas para o orçamento público;

efeitos sobre o ordenamento jurídico e sobre metas já estabelecidas;

efeitos colaterais e outras conseqüências;

entendimento e aceitação por parte dos interessados e dos responsáveis pela execução;

possibilidade de impugnação no Judiciário.

3. Deve a União tomar alguma providência? Dispõe ela de competência constitucional ou legal para fazê-lo?

**3.1. Trata-se de competência privativa?**

**3.2. Tem-se um caso de competência concorrente?**

**3.3. Na hipótese de competência concorrente, está a proposta formulada de modo a assegurar a competência substancial do Estado-membro?**

**3.4. A proposta não apresenta uma formulação extremamente detalhada que acaba por exaurir a competência estadual?**

**3.5. A matéria é de fato de iniciativa do Poder Executivo? Ou estaria ela afeta à iniciativa exclusiva do Supremo Tribunal Federal, dos Tribunais Superiores ou do Procurador-Geral da República?**

**4. Deve ser proposta uma lei?**

**4.1. A matéria a ser regulada está submetida ao princípio da reserva legal?**

**4.2. Por que deve a matéria ser regulada pelo Congresso Nacional?**

**4.3. Se não for o caso de se propor uma lei: deve a matéria ser disciplinada por um regulamento? Por que não seriam suficientes portarias?**

**4.4. Existe fundamento legal suficiente para a edição de ato normativo secundário? Qual?**

**4.5. Destina-se a regra a atingir objetivo previsto na Constituição?**

**4.6. A disciplina proposta é adequada para consecução desses fins?**

**4.7. A regra proposta é necessária ou seria suficiente fórmula menos gravosa?**

**4.8. A disciplina proposta não produz resultados intoleráveis ou insuportáveis para o atingido?**

**5. Deve a lei ter prazo de vigência limitado?**

**5.1. É a lei necessária apenas por período limitado?**

**5.2. Não seria o caso de editar-se uma lei temporária, submetida a um período probatório?**

**6. Deve ser editada uma medida provisória?**

**6.1. Em se tratando de proposta de medida provisória, há justificativas plausíveis para a sua edição?**

6.2. O que acontecerá se nada for feito? A proposta não poderia ser submetida ao Congresso em regime de urgência?

6.3. Trata-se de matéria que pode ser objeto de medida provisória?

6.4. A medida provisória estaria regulamentando artigo da Constituição Federal cuja redação tenha sido alterada por meio de emenda constitucional promulgada a partir de 1995 (o que é vedado pelo art. 246 da Constituição Federal)?

6.5. Estão caracterizadas a urgência e relevância necessárias para ser editada medida provisória?

6.6. No caso de reedição, a alteração proposta é necessária e guarda relação de pertinência com a matéria objeto da medida provisória?

6.7. Trata-se de matéria relativa ao direito penal e ao direito processual penal?

6.8. Trata-se de matéria reservada à lei complementar?

6.9. Trata-se de matéria de competência exclusiva do Congresso Nacional?

7. Deve ser tomada alguma providência neste momento?

7.1. Quais as situações-problema e os outros contextos correlatos que devem ainda ser considerados e pesquisados? Por que, então, deve ser tomada alguma providência neste momento?

7.2. Por que não podem ser aguardadas outras alterações necessárias, que se possam prever, para que sejam contempladas em um mesmo ato normativo?

8. A densidade que se pretende conferir ao ato normativo é a apropriada?

8.1. O projeto de ato normativo está isento de disposições programáticas?

8.2. Pode a densidade da norma (a diferenciação e o detalhamento) ser limitada por fórmulas genéricas (tipificação e utilização de conceitos amplos e de cláusulas gerais ou atribuição de competência discricionária)?

8.3. Podem os detalhes ou eventuais alterações ser confiados ao poder regulamentador do Estado ou da União?

8.4. A matéria já não teria sido regulada em outras disposições de hierarquia superior (regras redundantes que poderiam ser evitadas)? Por exemplo, em:

tratado devidamente aprovado pelo Congresso Nacional;

lei federal (em relação a regulamento);

regulamento (em relação a portaria).

8.5. Quais as regras já existentes que serão afetadas pela disposição pretendida? São regras dispensáveis?

9. As regras propostas afetam direitos fundamentais? As regras propostas afetam garantias institucionais?

9.1. Os direitos de liberdade podem ser afetados?

Direitos fundamentais especiais podem ser afetados?

Qual é o âmbito de proteção do direito fundamental afetado?

O âmbito de proteção sofre restrição?

A proposta preserva o núcleo essencial dos direitos fundamentais afetados?

Cuida-se de direito individual submetido a simples reserva legal?

Cuida-se de direito individual submetido a reserva legal qualificada?

Qual seria o outro fundamento constitucional para a aprovação da lei (v.g. regulação de colisão de direitos)?

A proposta não abusa de formulações genéricas (conceitos jurídicos indeterminados)?

A fórmula proposta não se afigura extremamente casuística?

Observou-se o princípio da proporcionalidade ou do devido processo legal substantivo?

Pode o cidadão prever e aferir as limitações ou encargos que lhe poderão advir?

As normas previstas preservam o direito ao contraditório e à ampla defesa no processo judicial e administrativo?

9.2. Os direitos de igualdade foram afetados?

Observaram-se os direitos de igualdade especiais (proibição absoluta de diferenciação)?

O princípio geral de igualdade foi observado?

Quais são os pares de comparação?

Os iguais foram tratados de forma igual e os desiguais de forma desigual?

Existem razões que justifiquem as diferenças decorrentes ou da natureza das coisas ou de outros fundamentos de índole objetiva?

As diferenças existentes justificam o tratamento diferenciado? Os pontos em comum legitimam o tratamento igualitário?

9.3. A proposta pode afetar situações consolidadas? Há ameaça de ruptura ao princípio de segurança jurídica?

Observou-se o princípio que determina a preservação de direito adquirido?

A proposta pode afetar o ato jurídico perfeito?

A proposta contém possível afronta à coisa julgada?

Trata-se de situação jurídica suscetível de mudança – institutos jurídicos, situações estatutárias, garantias institucionais?

Não seria recomendável a adoção de cláusula de transição entre o regime vigente e o regime proposto?

9.4. Trata-se de norma de caráter penal?

A pena proposta é compatível com outras figuras penais existentes no ordenamento jurídico?

Tem-se um agravamento ou uma melhoria da situação do atingido?

Trata-se de uma pena mais grave?

Trata-se de norma que propicia a despenalização da conduta?

Eleva-se o prazo de prescrição do crime?

A proposta ressalva expressamente a aplicação da lei nova somente aos fatos supervenientes a partir de sua entrada em vigor?

9.5. Pretende-se instituir ou aumentar tributo? Qual é o fundamento constitucional?

A lei não afeta fatos geradores ocorridos antes de sua vigência (lei retroativa)?

A cobrança de tributos vai-se realizar no mesmo exercício financeiro da publicação da lei?

O princípio da imunidade recíproca está sendo observado?

As demais imunidades tributárias foram observadas?

O projeto que institui contribuição social contém disposição que assegura o princípio da anterioridade especial (cobrança apenas após noventa dias a contar da publicação)?

O tributo que se pretende instituir não tem caráter confiscatório?

Em se tratando de taxa, cuida-se de exação a ser cobrada em razão do exercício de poder de polícia ou da prestação de serviço público específico e divisível prestados ou postos à disposição do contribuinte? Há equivalência razoável entre o custo da atividade estatal e a prestação cobrada?

10. O ato normativo corresponde às expectativas dos cidadãos e é inteligível para todos?

10.1. O novo ato normativo será entendido e aceito pelos cidadãos?

10.2. As limitações à liberdade individual e demais restrições impostas são indispensáveis? Por exemplo:

proibições, necessidades de autorizações;

comparecimento obrigatório perante autoridade;

indispensabilidade de requerimento;

dever de prestar informações;

imposição de multas e penas;

outras sanções.

10.3. Podem as medidas restritivas ser substituídas por outras?

10.4. Em que medida os requisitos necessários à formulação de pedidos perante autoridades poderia ser reduzido a um mínimo aceitável?

10.5. Podem os atingidos pela regra entender o vocabulário utilizado, a organização e a extensão das frases e das disposições, a sistemática, a lógica e a abstração?

11. O ato normativo é exeqüível?

11.1. Por que não se renuncia a um novo sistema de controle por parte da administração?

11.2. As disposições podem ser aplicadas diretamente?

11.3. Podem as disposições administrativas que estabelecem normas de conduta ou proíbem determinadas práticas ser aplicadas com os meios existentes?

11.4. É necessário incluir disposições sobre proteção jurídica? Por que as disposições gerais não são suficientes?

11.5. Por que não podem ser dispensadas:

as regras sobre competência e organização?

a criação de novos órgãos e comissões consultivas?

a intervenção da autoridade?

exigências relativas à elaboração de relatórios?

outras exigências burocráticas?

11.6. Quais os órgãos ou instituições que devem assumir a responsabilidade pela execução das medidas?

11.7. Com que conflitos de interesse pode-se prever que o executor das medidas ver-se-á confrontado?

11.8. Dispõe o executor das medidas da necessária discricionariedade?

11.9. Qual é a opinião das autoridades incumbidas de executar as medidas quanto à clareza dos objetivos pretendidos e à possibilidade de sua execução?

11.10. A regra pretendida foi submetida a testes sobre a possibilidade de sua execução com a participação das autoridades encarregadas de aplicá-la? Por que não? A que conclusão se chegou?

12. Existe uma relação equilibrada entre custos e benefícios?

12.1. Qual o ônus a ser imposto aos atingidos pela norma? (calcular ou, ao menos, avaliar a dimensão desses custos).

12.2. Podem os atingidos pela norma, em particular as pequenas e médias empresas, suportar esses custos adicionais?

12.3. As medidas pretendidas impõem despesas adicionais ao orçamento da União, dos Estados e dos Municípios? Quais as possibilidades existentes para enfrentarem esses custos adicionais?

12.4. Procedeu-se a uma análise da relação custo-benefício? A que conclusão se chegou?

12.5. De que forma serão avaliados a eficácia, o desgaste e os eventuais efeitos colaterais do novo ato normativo após sua entrada em vigor?

## **A N E X O II**

**ANEXO À EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS DO** (indicar nome do Ministério ou Secretaria da Presidência da República) No , DE //

**1. Síntese do problema ou da situação que reclama providências:**

**2. Soluções e providências contidas no ato normativo ou na medida proposta:**

**3. Alternativas existentes às medidas propostas:**

**Mencionar:**

- se há outro projeto do Executivo sobre a matéria;
- se há projetos sobre a matéria no Legislativo;
- outras possibilidades de resolução do problema.

**4. Custos**

**Mencionar:**



- se a despesa decorrente da medida está prevista na lei orçamentária anual; se não, quais as alternativas para custeá-la;
- se é o caso de solicitar-se abertura de crédito extraordinário, especial ou suplementar;
- valor a ser despendido em moeda corrente;
- se a medida não implicará despesa de espécie alguma.

5. Razões que justificam a urgência (a ser preenchido somente se o ato proposto for medida provisória ou projeto de lei que deva tramitar em regime de urgência)

Mencionar:

- se o problema configura calamidade pública;
- por que é indispensável a vigência imediata;
- se se trata de problema cuja causa ou agravamento não tenham sido previstos;
- se se trata de desenvolvimento extraordinário de situação já prevista.

6. Impacto sobre o meio ambiente (sempre que o ato ou medida proposta possa vir a tê-lo)

7. Alterações propostas: (a ser preenchido somente no caso de alteração de Medidas Provisórias)

Texto atual

Texto proposto

8. Síntese do parecer do órgão jurídico:

- Com base em avaliação do ato normativo ou da medida proposta à luz das questões levantadas no Anexo I.

Observação - A falta ou insuficiência das informações prestadas poderão acarretar, a critério da Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil, a devolução do projeto de ato normativo para que se complete o exame ou se reformule a proposta.

**DECRETO Nº 3.495, DE 30 DE MAIO DE 2000.**

Altera o Decreto nº 2.954, de 29 de janeiro de 1999, que estabelece regras para a redação de atos normativos de competência dos órgãos do Poder Executivo.

O **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**, no uso das atribuições que lhe confere o art. 84, incisos IV e VI, da Constituição, e tendo em vista o disposto na Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998,

**DECRETA :**

Art. 1º O Decreto nº 2.954, de 29 de janeiro de 1999, passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 28. ....

§ 1º A Secretaria de Assuntos Parlamentares da Secretaria-Geral da Presidência da República e a Subchefia de Coordenação da Ação Governamental da Casa Civil da Presidência da República formularão pedido de informações aos Ministérios e aos demais órgãos da Administração Pública Federal, que julgarem conveniente, para instruir o exame dos atos sujeitos à apreciação do Presidente da República.

§ 2º Os Ministérios e demais órgãos da Administração Pública Federal procederão, impreterivelmente, no prazo fixado no pedido, ao exame da matéria objeto da consulta, considerando-se como concordância tácita a falta de resposta naquele prazo." (NR)

"Art. 32. As propostas legislativas, sempre apresentadas sob a forma de anteprojetos de lei, que contenham sugestão de edição de medida provisória, somente serão apreciadas com essa finalidade, pela Presidência da República, quando devidamente demonstradas a relevância e a urgência que caracterizem estado de necessidade legislativo decorrente de circunstância fática ou jurídica de difícil previsão.

.....

§ 3º Caso se verifique retardo ou demora na apreciação de projetos de lei de iniciativa do Poder Executivo, poderá o órgão competente, configuradas a relevância e a urgência, propor a edição de medida provisória.

....." (NR)

"Art. 33. Os anteprojetos de lei com sugestão de edição de medida provisória deverão observar, na sua elaboração, a orientação constante do Anexo I a este Decreto e serão encaminhados à Casa Civil da Presidência da República mediante exposição de motivos da autoridade proponente, devidamente fundamentada e demonstrados, objetivamente, as circunstâncias fáticas ou jurídicas de difícil previsão, a urgência, a relevância e o estado de necessidade legislativo, observando-se o mesmo procedimento estabelecido no art. 25." (NR)

"Art. 34. ....

§ 1º Somente serão consideradas as propostas de alteração de medida provisória apresentadas à Casa Civil da Presidência da República, devidamente instruídas na forma dos itens 8 e 9 do Anexo II, até cinco dias úteis antes do término do prazo de vigência da medida que se pretende alterar.

§ 2º Aplica-se o disposto no § 2º do art. 2º às propostas de reedição de medidas provisórias." (NR)

"Art. 52. ....

.....  
§ 6º É obrigatória a participação da Advocacia-Geral da União nas comissões, comitês, delegações ou grupos de trabalho constituídos com a finalidade de elaborar sugestões ou propostas de atos normativos da competência ou iniciativa do Presidente da República.

§ 7º A participação de comissões, comitês, delegações ou grupos de trabalho na elaboração de propostas de atos normativos termina com a apresentação dos trabalhos à autoridade que os tenha constituído, os quais serão recebidos como sugestões, podendo ser aceitos, no todo ou em parte, ou alterados ou não considerados pela respectiva autoridade ou seus superiores, independentemente de notificação ou consulta aos seus autores.

§ 8º Serão considerados relevantes os serviços prestados pelos integrantes dos colegiados referidos neste artigo." (NR)

Art. 2º O Anexo II do Decreto nº 2.954, de 1999, passa a vigorar na forma do Anexo a este Decreto.

Art. 3º Aplica-se o disposto no § 6º do art. 52 do Decreto nº 2.954, de 1999, às comissões, comitês, delegações ou grupos de trabalho existentes, cuja finalidade não se tenha exaurido.

Art. 4º As atribuições anteriormente conferidas à Secretaria de Estado de Relações Institucionais da Presidência da República pelo Decreto nº 2.954, de 1999, passam a ser exercidas pela Secretaria de Assuntos Parlamentares.

Art. 5º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 30 de maio de 2000; 179º da Independência e 112º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO  
*Pedro Parente*

*Publicado no D.O. de 31.5.2000*

## A N E X O

Anexo à exposição de motivos do (indicar nome do Ministério ou Secretaria da Presidência da República) nº , de //

### 1. Síntese do problema ou da situação que reclama providências:

--

### 2. Soluções e providências contidas no ato normativo ou na medida proposta:

--

### 3. Alternativas existentes às medidas propostas:

Mencionar:

- se há outro projeto do Executivo sobre a matéria;
- se há projetos sobre a matéria no Legislativo;
- outras possibilidades de resolução do problema.

### 4. Custos:

Mencionar:

- se a despesa decorrente da medida está prevista na lei orçamentária anual; se não, quais as alternativas para custeá-la;
- se é o caso de solicitar-se abertura de crédito extraordinário, especial ou suplementar;
- valor a ser despendido em moeda corrente;
- se a medida não implicará despesa de espécie alguma.

### 5. Conformidade com o disposto na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal)

--

### 6. Razões que justificam a urgência (a ser preenchido somente se o ato proposto for medida provisória ou projeto de lei que deva tramitar em regime de urgência)

Mencionar:

- se o problema configura calamidade pública;
- por que é indispensável a vigência imediata;
- se se trata de problema cuja causa ou agravamento não tenham sido previstos;

- se se trata de desenvolvimento extraordinário de situação já prevista.

**7. Impacto sobre o meio ambiente** (sempre que o ato ou medida proposta possa vir a tê-lo)

**8. Alterações propostas:** (a ser preenchido somente no caso de alteração de Medidas Provisórias)

Texto atual	Texto proposto
-------------	----------------

**9. Síntese do parecer do órgão jurídico:**

- Com base em avaliação do ato normativo ou da medida proposta à luz das questões levantadas no Anexo I.

Observação: a falta ou insuficiência das informações prestadas poderão acarretar, a critério da Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil, a devolução do projeto de ato normativo para que se complete o exame ou se reformule a proposta.



# CÂMARA DOS DEPUTADOS

## PROJETO DE LEI Nº 3.589-A, DE 1993 (DO SENADO FEDERAL) PLS 5/91

Regulamenta a execução do disposto no art. 14, itens I, II e III da Constituição; tendo parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação deste, com substitutivo, e dos de n.ºs. 4.160/89, 1.748/91, 3.876/93, 4.137/93, 1.578/96 e 1.616/96, apensados, com voto em separado do Sr. José Genoíno.

(PROJETO DE LEI Nº 3.589-A DE 1993, TENDO APENSADOS OS DE N.ºS. 4.160/89, 1.748/91, 3.876/93, 4.137/93, 1.578/96 e 1.616/96, A QUE SE REFERE O PARECER)

### SUMÁRIO

I - Projeto inicial

II - Projetos apensados: n.ºs. 4.160/89, 1.748/91, 3.876/93, 4.137/93, 1.578/96 e 1.616/96.

III - Na Comissão de Constituição e Justiça e de Redação:

- parecer do relator;
- substitutivo oferecido pelo relator;
- parecer reformulado;
- 2º substitutivo oferecido pelo relator;
- parecer da Comissão;
- substitutivo adotado pela Comissão;
- voto em separado do Sr. José Genoíno.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º - A Soberania popular exercer-se-á por sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com efeito igual para todos nos termos desta Lei e das normas constitucionais pertinentes, mediante:

- I) plebiscito;
- II) referendo;
- III) iniciativa popular.

Art. 2º - O plebiscito terá por finalidade deliberar sobre matéria constitucional, por meio de convocação do Congresso Nacional, por instrumento de sua competência exclusiva, exigido, para aprovação da proposta, o voto da maioria absoluta, dos Membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Art. 3º - A convocação do plebiscito somente poderá ser provocada mediante proposta:

- I) do Presidente da República;
  - II) de um terço, no mínimo, dos Membros de qualquer das Casas que compõem o Congresso Nacional;
  - III) de mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria de seus membros;
  - IV) apresentada pelos cidadãos mediante requerimento 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.
- Parágrafo único - O instrumento de convocação indicará o objetivo do plebiscito.

Art. 4º - É vedada a convocação de plebiscito na vigência de intervenção federal, estado de defesa ou de sítio, nem será objeto de deliberação proposta tendente a abolir:

- I) a forma federativa de Estado;
  - II) o voto direto, secreto, universal e periódico;
  - III) a separação dos poderes;
  - IV) os direitos e garantias individuais e coletivos.
- Parágrafo único - Independem de proposta os plebiscitos convocados pela Constituição Federal.

Art. 5º - Proposta a convocação de plebiscito, será constituída Comissão Mista do Congresso Nacional quanto aos aspectos da constitucionalidade e juridicidade da matéria, no prazo de dez dias.

§ 1º - Com o parecer da Comissão Mista, a proposta será enviada ao Plenário do Congresso Nacional e submetida a votação no prazo de vinte dias.

§ 2º - Aprovada a convocação de plebiscito, caberá ao Presidente do Congresso Nacional, na mesma sessão, designar a data de sua realização, dentro de noventa dias.

Art. 6º - Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, mediante aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito, e do Congresso Nacional, por Lei regulamentar.

§ 1º - O Distrito Federal não pode desmembrar-se, mas pode ter seu território ampliado, mediante anexação de parte dos territórios dos Estados contíguos.

§ 2º - A convocação para o plebiscito referido no caput deste artigo dar-se-á mediante proposta:

- I) do Presidente da República;
- II) de um terço, no mínimo, dos membros de qualquer das Casas que compõem o Congresso Nacional;

III) de Assembléa Legislativa das Unidades da Federação interessadas, por maioria de votos, presente a maioria absoluta de seus membros.

§ 1º - Entende-se por população diretamente interessada para concorrer ao plebiscito, a constituída pelos eleitores inscritos até cento e oitenta dias anteriores à data do início da transmissão do respectivo projeto de Lei aprovado, vedada a participação dos transferidos de outras circunscricões fora desse limite.

Art. 7º - O referendo terá por objetivo a manifestação do eleitorado nacional sobre qualquer proposição legislativa aprovada pelo Congresso Nacional.

§ 1º - Compete ao Congresso Nacional autorizar o referendo, uma vez a proposta tendo observado o prescrito no art. 3º desta Lei.

§ 2º - Aplica-se ao referendo o disposto nos arts. 4º 5º desta Lei.

§ 3º - O ato objeto do referendo abrogado só será revogado mediante a manifestação da maioria absoluta dos votos do eleitorado.

§ 4º - O referendo popular poderá ser autorizado pelo Congresso Nacional para:

- I - denunciar tratados ou convenções internacionais, mesmo que aprovados pelo Poder Legislativo;
- II - suspender ou reatar relações com Estados estrangeiros;

III - ordenar a solicitação de empréstimos internacionais.

Art. 8º - O Tribunal Superior Eleitoral expedirá instruções para realização do plebiscito ou do referendo, assegurada a gratuidade de divulgação pelos meios de comunicação de massa, cessatários de serviço público.

Art. 9º - A iniciativa popular consistirá na apresentação do projeto de lei à Câmara dos Deputados.

§ 1º - É vedada a iniciativa popular nas matérias:

- I - de competência exclusiva do Presidente da República dos Poderes Legislativo e Judiciário;
- II - de competência facultativa do Ministério Público;

§ 2º - O projeto de lei será apresentado de forma articulada, contendo as assinaturas dos eleitores, seguidas dos respectivos nomes, números, títulos eleitorais e Estados de origem.

Art. 10 - As consultas plebiscitárias de competência dos Estados ou Municípios observarão as normas constitucionais pertinentes, na forma de instruções dos respectivos Tribunais Regionais Eleitorais.

Art. 11 - As proposições submetidas a plebiscito ou a referendo são consideradas aprovadas ou rejeitadas a partir da proclamação do resultado do pleito, pela Justiça Eleitoral.

Art. 12 - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 13 - Revoga-se as disposições em contrário.

SENADO FEDERAL, EM 19 DE FEVEREIRO DE 1992

*[Handwritten Signature]*  
 SENADOR HUMBERTO LUCENA  
 PRESIDENTE

LEISLAÇÃO CITADA, ANEXADA PELA COORDENAÇÃO DAS COMISSÕES PERMANENTES



# CONSTITUIÇÃO

## REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

1988

## Título II

### DOS DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS

#### Capítulo IV DOS DIREITOS POLÍTICOS

**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.

S I N O P S E

Projeto de Lei do Senado n.º 5, de 1991

regulamenta a execução do disposto no artigo 14, itens I, II e III da Constituição.

Apresentado pelo Senador Nelson Carneiro.

Lido no expediente da Sessão de 22/2/91, e publicado no DCN (Seção II) de 23/2/91. Despachado à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania - CCJ (decisão terminativa), onde poderá receber asendas, após sua publicação e distribuição em avulsos pelo prazo de 5 dias úteis.

Em 22/4/91, lido o Requerimento n.º 97/91, do Senador Fernando Henrique Cardoso de tramitação conjunta do presente projeto com o PLS n.º 4/91. O requerimento será incluído em Ordem do Dia.

Em 25/4/91, é incluído em Ordem do dia da próxima sessão o requerimento n.º 97/91 de tramitação conjunta do presente projeto com o PLS 4/91, votação do requerimento.

Em 24/4/91, Aprovado o requerimento n.º 97/91, para que a matéria tenha tramitação conjunta com o PLS 4/91.

Em 25/6/91, lido em 12/6/91, o requerimento n.º 297/91 do Senador Fernando Henrique Cardoso de tramitação conjunta da matéria com os PLS n.ºs 4 e 206 de 1991, será o requerimento incluído em Ordem do Dia oportunamente.

Em 28/6/91, aprovado o requerimento n.º 97/91, lido em sessão anterior. A matéria passa a tramitar em conjunto com os PLS n.ºs 4 e 206/91.

Em 16/12/92, nesta data é aprovado o substitutivo oferecido ao PLS n.º 5/91, em turno suplementar, conf. o disposto no artigo anterior 282 do Regimento Interno.

Em 17/12/92, leitura do parecer n.º 486-CCJ. Relatado pelo Senador Jarbas Passarinho pela aprovação do projeto. A Presidência comunica ao Plenário o recebimento do Ofício n.º 41/92-CCJ (anexado ao processo, comunicando que a CCJ aprovou, nesta data, em turno suplementar o substitutivo oferecido ao projeto. Abertura de prazo de cinco dias úteis para interposição de recurso, por um décimo da

composição da Casa, para que o projeto seja apreciado pelo plenário.

Em 16/2/93, A Presidência comunica ao plenário o término do prazo para interposição de recurso no sentido de incluído em Ordem do Dia do projeto. a matéria foi apreciada conclusivamente pela CCJ. A Câmara dos Deputados com o Ofício SN/N.º... 134, de 19.01.93 dbb/.

SN/2154

Em 19 de fevereiro de 1993

Senhor Primeiro Secretário

Encaminho a Vossa Excelência, a fim de ser submetido à revisão da Câmara dos Deputados, nos termos do art. 45 da Constituição Federal, o Projeto de Lei do Senado n.º 5, de 1991 constante dos autógrafos em anexo, que "regulamenta a execução do disposto no artigo 14, itens I, II e III da Constituição".

Aproveito a oportunidade para renovar a Vossa Excelência protestos de estima e consideração.

SENADOR NARCIS JÚNIOR

Primeiro Secretário, em exercício

A Sua Excelência e Senhor  
Deputado WILSON CAMPOS  
DD, Primeiro Secretário da Câmara dos Deputados  
dbb/.



# PROJETO DE LEI Nº 4.160, DE 1989

(Do Sr. Sigmaringa Seixas)

Dispõe sobre o plebiscito e o referendo e dá outras providências.

[A Comissão de Constituição e Justiça e de Redação - art. 24, II.]

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, mediante:

I - plebiscito;

II - referendo;

III - iniciativa popular.

## DO PLEBISCITO

Art. 2º Além das demais formas de manifestações da soberania popular, cabe o recurso ao plebiscito para pronunciamento referente a qualquer assunto de natureza relevante, de interesse nacional, estatal ou municipal.

Art. 3º Compete ao Congresso Nacional, com exclusividade, autorizar o referendo e convocar plebiscito, quando a matéria interessar os cidadãos habitantes de mais de um estado.

Parágrafo Único. A iniciativa do plebiscito no Congresso Nacional, até sua votação final, obedece as mesmas normas vigentes para a tramitação das leis ordinárias e o decreto legislativo será promulgado pelo Presidente do Congresso Nacional.

Art. 4º Os estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros ou formarem novos estados ou territórios federais, mediante aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito e do Congresso Nacional por lei complementar. (Constituição Federal, art. 18, § 3º)

Art. 5º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios preservarão a continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano, far-se-ão por lei estadual, obedecidos os requisitos previstos em lei complementar estadual e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas (Constituição Federal, art. 18, § 4º).

Art. 6º A transferência das capitais de estados e territórios, bem como das sedes dos municípios, poderá ser promovida através de consulta plebiscitária.

Art. 7º Não é permitido, no desmembramento de municípios, criar aglomerados rurais ou urbanos, quando:

I - a divisão obrigar os habitantes da área separada a gastos e dificuldades em buscar os novos centros administrativos, desproporcionalmente às vantagens oferecidas.

II - provocar riscos para monumentos históricos, locais paisagísticos ou de lazer e es-

colas perderem ou verem reduzidas, as verbas para manutenção, serviços e obras de apoio necessárias ao proveito social, pela baixa renda da nova unidade administrativa proposta.

Art. 8º Entende-se por população diretamente interessada, para concorrer ao plebiscito, a constituída pelos eleitores inscritos até 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data do início da tramitação do respectivo projeto de lei aprovado, vedada a participação dos transferidos de outras circunscrições fora desse limite.

Parágrafo Único. Quando a circunscrição eleitoral prolongar-se para fora do território sujeito ao ato legislativo, o Juiz promoverá o levantamento dos logradouros incluídos ou excluídos e divulgará a restrição em editais publicados com suficiente antecedência, para conhecimento das mesas apuradoras e dos eleitores.

Art. 9º São populações diretamente interessadas, tanto as do território que se pretenda desmembrar, quanto as do que sofrerá o desmembramento; tanto as do território que se pretenda anexar quanto as do território que receberá o acréscimo, em caso de fusão e a vontade popular se aferirá pelo percentual que se manifestar em relação ao total dos eleitores de um território cotizado com o da outra.

Art. 10. No dia 7 de setembro de 1993, o eleitorado definirá, através de plebiscito, a forma (república ou monarquia constitucional) e o sistema de Governo (parlamentarismo ou presidencialismo) que devem vigorar no País.

Art. 11. Se a Comissão de Estudos Territoriais de que trata o art. 12 das Disposições Constitucionais Transitórias vier a propor novas unidades territoriais, aprovadas pelo Congresso Nacional, a consulta plebiscitária correspondente obedecerá os princípios desta lei.

## DO REFERENDO

Art. 12. A Câmara dos Deputados ou o Senado Federal poderão condicionar a vigência de qualquer disposição legal de aplicação limitada à aprovação, mediante referendo da população diretamente interessada.

§ 1º Mediante lei específica, por solicitação de Assembléia Legislativa ou de Câmara de Vereadores, o Congresso Nacional poderá autorizar referendo para a vigência de leis estaduais ou municipais de aplicação limitada nos respectivos estados ou municípios.

§ 2º O referendo processa-se pelas mesmas disposições do plebiscito no que for aplicável.

## DA INICIATIVA POPULAR

Art. 13. A iniciativa popular, nos termos do plebiscito e do referendo, é manifestação de soberania que se exerce pela apresentação de projetos de lei:

I - A Câmara dos Deputados, subscrito por, no mínimo 1% (um por cento) do eleitorado nacional, distribuído, pelo menos, por 5 (cinco)

estados, com não menos de 0,3% (três décimos por cento) do eleitorado de cada um deles:

II - Às Assembleias Legislativas Estaduais, segundo processos estabelecidos nas respectivas Constituições ou Leis Complementares;

III - Às Câmaras de Vereadores, sobre matéria de interesse específico do município, da cidade, ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco 5% (cinco por cento) do eleitorado.

Parágrafo Único. A União facilitará nos municípios, a coleta de assinaturas através dos cartórios da Justiça Eleitoral, que autenticará as firmas ou certificará a participação dos eleitores analfabetos, somará os votos e encaminhará os resultados ao órgão legislativo, segundo instruções baixadas pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Art. 14. Cada cidadão, mediante apresentação de documento de identidade, tem, nas formas dos artigos 37, § 3º; 58, § 2º, IV e 197 da Constituição Federal, o direito de reclamar contra irregularidades na prestação de serviços públicos.

§ 1º Para cumprimento desta determinação, cada repartição pública, hospitais, estabelecimentos de ensino público ou privado, cartórios, delegacias, empresas concessionárias de serviços, e qualquer entidade vinculada à União, aos estados e municípios manterá em local de fácil acesso ao público e em horário suscetível de atender aos que trabalhem em qualquer turno, um guichê para recebimento das reclamações.

§ 2º As reclamações serão registradas em formulários computadorizáveis, em 3 vias, uma entregue ao postulante, outra encaminhada à autoridade acusada, e a terceira arquivada no serviço, até receber a defesa do acusado e, decorridos os 20 (vinte) dias, encaminhada ao Tribunal de Contas da União ou do órgão congêneres do estado ou do município.

§ 3º A autoridade competente, em caso de improbidade administrativa comprovada, promoverá o processo para suspensão dos direitos políticos, perda da função pública, indisponibilidade dos bens e ressarcimento ao Erário, sem prejuízo da ação penal cabível.

§ 4º Os ilícitos praticados por qualquer agente, servidor público, ou não, que causem prejuízo ao Erário prescrevem, penalmente, em cinco anos e a ação cível em 20 anos.

§ 5º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso, nos casos de dolo ou culpa.

§ 6º O Poder Executivo regulamentará este artigo, na União, nos estados e nos municípios, no prazo de 60 dias.

Art. 15. Cabe a cada cidadão ou entidade comunitária na forma do artigo 198 da Constituição Federal, participar de ações e serviços públicos de saúde, no sistema único que vier a ser organizado e exercer fiscalização adequada.

Art. 16. Às comunidades que instituírem hospitais, creches, ambulatorios, áreas de lazer, escolas comunitárias, cursos profissionais, filantrópicos ou concessionais, é assegurado a participação em recursos públicos, desde que comprovem finalidades não lucrativas e apliquem seus excedentes financeiros em educação ou saúde e assegurem a solvência dos estabelecimentos, mediante garantia fidejussória idônea.

#### DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 17. Logo que o projeto de lei de plebiscito, ou de referendo, obtiver aprovação nas comissões técnicas, o Presidente do respectivo órgão legislativo solicitará ao Presidente do Tribunal Superior Eleitoral, para resposta em quinze dias, a informação sobre o tempo necessário, os custos e outros dados técnicos, elementos para que a lei possa fixar a data limite, dentro da qual a consulta popular deverá ocorrer.

§ 1º A lei incluirá a abertura do crédito necessário dentro da dotação orçamentária existente.

§ 2º compete ao Tribunal Superior Eleitoral:

a) designar a data de realização da consulta popular;

b) baixar as instruções, com força de lei, atendidas as peculiaridades locais, para ser promovida a apuração da vontade predominante.

Art. 18. Proclamado o resultado da consulta, após julgados os recursos que possam influir na verificação da vontade popular, através de acórdão homologatório pelo Tribunal Superior Eleitoral, o plebiscito, respectivamente o referendo, passará a ser executado.

Art. 19. Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

#### Justificação

Os constantes deslocamentos de população que ocorrem no País, em razão da desigualdade de distribuição de renda, da falta de política agrária e de desordenada industrialização, impõem reformulação frequente dos serviços administrativos das comunidades.

Essa reformulação obriga a desmembramentos, fusões, cisões para melhor atendimento das comunidades.

Outras vezes há interesses de especulação imobiliária e de grupos econômicos que, para fugir a tributação, a posturas municipais severas e estabelecer prefeituras débeis e adis submissos a interesses negativos, insistem em fraturar municípios bem estruturados.

Por último, há o plebiscito à vista para escolha do regime político e a permissão de referendos introduzida para a ratificação de projetos legislativos.

A matéria vem sendo regulada pela Lei Complementar nº 1, de 9 de novembro de 1967, completada por instruções da Justiça Eleitoral.

Acontece que a referida lei, impõe condições que não foram repetidas na vigente Constituição e, sem norma legal, o Tribunal Superior Eleitoral ou os Tribunais Regionais têm estabelecido instruções polémicas, como ocorreu na cidade do Rio de Janeiro ao pretender-se desmembrar o distrito da Barra da Tijuca.

A Constituição vigente, no art. 18, §§ 3<sup>a</sup> e 4<sup>a</sup> estabelece os requisitos para as criações, fusões e desmembramentos e, somente esses requisitos podem ser exigidos para a realização das transformações. Quaisquer outros entraves seriam inconstitucionais.

Para preencher a lacuna existente, estamos propondo nova lei, cuja urgência dispensa justificação e obedecendo, rigorosamente, o texto constitucional.

A Constituição Federal, nos arts. 12 a 14 das Disposições Transitórias, criou novos estados e estabeleceu normas minuciosas para uma Comissão de Estudos Territoriais sugerir a redivisão territorial do País, porém não incluiu o plebiscito para imposição de suas conclusões.

Nosso projeto procura apenas esclarecer os conceitos constitucionais de continuidade e unidade histórico-cultural do ambiente urbano que obitam as divisões, bem como os de população, diretamente interessada, para evitar as programadas transferências de títulos de eleitor e conquistar maiorias fictícias, mobilizadas por grupos económicos — sobretudo, nas especulações imobiliárias.

Esperamos, assim, haver correspondido a essa urgente necessidade legislativa.

#### DA INICIATIVA POPULAR

Uma das mais importantes inovações da Constituição é a democratização do poder, pela participação das comunidades na administração pública e na elaboração das leis.

Nosso projeto busca executar o objetivo constitucional em todas as oportunidades abertas à legislação ordinária.

O Projeto enseja a fiscalização dos serviços públicos pelo cidadão e estimula as iniciativas privadas não lucrativas nas áreas de serviços sociais (hospitais, creches, ambulatórios, escolas, etc.), abrindo caminho legal adequado a esse aperfeiçoamento da democracia e da vinculação do Estado ao cidadão.

Sala das Sessões, 25 de outubro de 1989. —  
Deputado Sigmaringa Seixas

#### LEGISLAÇÃO CITADA, ANEXADA PELA COORDENAÇÃO DAS COMISSÕES PERMANENTES

#### CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

#### TÍTULO III Da Organização do Estado

#### CAPÍTULO I Da Organização Político-Administrativa

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compre-

ende a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

§ 3<sup>a</sup> Os estados podem incorporar-se entre si subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros, ou formarem novos estados ou territórios federais, mediante aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar.

§ 4<sup>a</sup> A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios preservarão a continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano, far-se-ão por lei estadual, obedecidos os requisitos previstos em lei complementar estadual e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas.

#### CAPÍTULO VII Da Administração Pública

#### SEÇÃO I Disposições Gerais

Art. 37. A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e, também, ao seguinte:

§ 3<sup>a</sup> As reclamações relativas à prestação de serviços públicos serão disciplinadas em lei.

#### TÍTULO IV Da Organização dos Poderes

#### CAPÍTULO I Do Poder Legislativo

#### SEÇÃO VII Das Comissões

Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.

§ 2<sup>a</sup> As Comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe:

IV — receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas.

#### TÍTULO VIII Da Ordem Social

.....  
CAPÍTULO II  
Da Seguridade Social  
.....

SEÇÃO II  
Da Saúde  
.....

Art. 197. São de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado.  
.....

ATO DAS DISPOSIÇÕES  
CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS

Art. 12. Será criada, dentro de noventa dias da promulgação da Constituição, Comissão de Estudos Territoriais, com dez membros indicados pelo Congresso Nacional e cinco pelo Poder Executivo, com a finalidade de apresentar estudos sobre o território nacional e anteprojetos relativos a novas unidades territoriais, notadamente na Amazônia Legal e em áreas pendentes de solução.

§ 1º No prazo de um ano, a Comissão submeterá ao Congresso Nacional os resultados de seus estudos para, nos termos da Constituição, serem apreciados nos doze meses subsequentes, extinguindo-se logo após.

§ 2º Os estados e os municípios deverão, no prazo de três anos, a contar da promulgação da Constituição, promover, mediante acordo ou arbitramento, a demarcação de suas linhas divisórias atualmente litigiosas, podendo para isso fazer alterações e compensações de área que atendam aos acidentes naturais, critérios históricos, conveniências administrativas e comodidade das populações limítrofes.

§ 3º Havendo solicitação dos estados e municípios interessados, a União poderá encarregar-se dos trabalhos demarcatórios.

§ 4º Se, decorrido o prazo de três anos, a contar da promulgação da Constituição, os trabalhos demarcatórios não tiverem sido concluídos, caberá à União, determinar os limites das áreas litigiosas.

§ 5º Ficam reconhecidos e homologados os atuais limites do Estado do Acre com os Estados do Amazonas e de Rondônia, conforme levantamentos cartográficos e geodésicos realizados pela Comissão Tripartite integrada por representantes dos estados e dos serviços técnico-especializados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

Art. 13. É criado o Estado do Tocantins, pelo desmembramento da área descrita neste artigo, dando-se sua instalação no quadragésimo sexto dia após a eleição prevista no § 3º, mas não antes de 1º de janeiro de 1989.

§ 1º O Estado do Tocantins integra a região Norte e limita-se com o Estado de Goiás pelas

divisas norte dos Municípios de São Miguel do Araguaia, Porangatu, Formoso, Minaçu, Cavalcante, Monte Alegre de Goiás e Campos Belos, conservando a leste, norte e oeste as divisas atuais de Goiás com os Estados da Bahia, Piauí, Maranhão, Pará e Mato Grosso.

§ 2º O Poder Executivo designará uma das cidades do estado para sua capital provisória até a aprovação da sede definitiva do governo pela Assembleia Constituinte.

§ 3º O governador, o vice-governador, os Senadores, os deputados federais e os deputados estaduais serão eleitos, em um único turno, até setenta e cinco dias após a promulgação da Constituição, mas não antes de 15 de novembro de 1988, a critério do Tribunal Superior Eleitoral, obedecidas, entre outras, as seguintes normas:

I \_ o prazo de filiação partidária dos candidatos será encerrado setenta e cinco dias antes da data das eleições;

II \_ as datas das convenções regionais partidárias destinadas a deliberar sobre coligações e escolha de candidatos, de apresentação de requerimento de registro dos candidatos escolhidos e dos demais procedimentos legais serão fixadas, em calendário especial, pela Justiça Eleitoral;

III \_ são inelegíveis os ocupantes de cargos estaduais ou municipais que não se tenham deles afastado, em caráter definitivo, setenta e cinco dias antes da data das eleições previstas neste parágrafo;

IV \_ ficam mantidos os atuais diretórios regionais dos partidos políticos do Estado de Goiás, cabendo às comissões executivas nacionais designar comissões provisórias no Estado do Tocantins, nos termos e para os fins previstos na lei.

§ 4º Os mandatos do governador, do vice-governador, dos deputados federais e estaduais eleitos na forma do parágrafo anterior extinguir-se-ão concomitantemente aos das demais unidades da Federação; o mandato do senador eleito menos votado extinguir-se-á nessa mesma oportunidade, e os dos outros dois, juntamente com os dos senadores eleitos em 1986 nos demais estados.

§ 5º A Assembleia Estadual Constituinte será instalada no quadragésimo sexto dia da eleição de seus integrantes, mas não antes de 1º de janeiro de 1989, sob a presidência do Presidente do Tribunal Regional Eleitoral do Estado de Goiás, e dará posse, na mesma data, ao governador e ao vice-governador eleitos.

§ 6º Aplicam-se à criação e instalação do Estado do Tocantins, no que couber, as normas legais disciplinadoras da divisão do Estado de Mato Grosso, observado o disposto no art. 234 da Constituição.

§ 7º Fica o Estado de Goiás liberado dos débitos e encargos decorrentes de empreendimentos no território do novo estado, e autorizada a União, a seu critério, a assumir os referidos débitos.

Art. 14. Os Territórios Federais de Roraima e do Amapá são transformados em Estados Federados, mantidos seus atuais limites geográficos.

§ 1<sup>a</sup> A instalação dos estados dar-se-á com a posse dos governadores eleitos em 1990.

§ 2<sup>a</sup> Aplicam-se à transformação e instalação dos Estados de Roraima e Amapá as normas e critérios seguidos na criação do Estado de Rondônia, respeitado o disposto na Constituição e neste ato.

§ 3<sup>a</sup> O Presidente da República, até quarenta e cinco dias após a promulgação da Constituição, encaminhará à apreciação do Senado Federal os nomes dos governadores dos Estados de Roraima e do Amapá que exercerão o Poder Executivo até a instalação dos novos estados com a posse dos governadores eleitos.

§ 4<sup>a</sup> Enquanto não concretizada a transformação em estados, nos termos deste artigo, os Territórios Federais de Roraima e do Amapá serão beneficiados pela transferência de recursos prevista nos arts. 159, I, a, da Constituição, e 34, § 2<sup>a</sup>, II, deste ato.

LEI COMPLEMENTAR Nº 1,  
DE 9 DE NOVEMBRO DE 1967

Estabelece os requisitos mínimos de população e renda pública e a forma de consulta prévia às populações locais, para a criação de novos municípios.

O Presidente da República,

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte lei complementar:

Art. 1<sup>a</sup> A criação de município depende de lei estadual que será precedida de comprovação dos requisitos estabelecidos nesta lei e de consulta às populações interessadas.

Parágrafo Único. O Processo de criação de município terá início mediante representação dirigida à Assembléia Legislativa, assinada, no mínimo, por 100 (cem) eleitores, residentes ou domiciliados na área que se deseja desmembrar, com as respectivas firmas reconhecidas.

Art. 2<sup>a</sup> Nenhum município será criado sem a verificação da existência, na respectiva área territorial, dos seguintes requisitos:

I \_ população estimada, superior a 10.000 (dez mil) habitantes ou não inferior a 5 (cinco) milésimos da existente no estado;

II \_ eleitorado não inferior a 10% (dez por cento) da população;

III \_ centro urbano já constituído, com número de casas superior a 200 (duzentas);

IV \_ arrecadação, no último exercício de 5 (cinco) milésimos da receita estadual de impostos.

§ 1<sup>a</sup> Não será permitida a criação de município, desde que esta medida importe, para o município ou municípios de origem, na perda dos requisitos exigidos nesta lei.

§ 2<sup>a</sup> Os requisitos dos incisos I e III serão acurados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, o de nº II pelo Tribunal

Regional Eleitoral do respectivo estado e o de nº IV, pelo órgão fazendário estadual

§ 3<sup>a</sup> As Assembléias Legislativas dos estados requisitarão, dos órgãos de que trata o parágrafo anterior, as informações sobre as condições de que tratam os incisos I a IV e o § 1<sup>a</sup> deste artigo, as quais serão prestadas no prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da data do recebimento.

Art. 3<sup>a</sup> As Assembléias Legislativas, atendidas as exigências do artigo anterior, determinarão a realização de plebiscito para consulta à população da área territorial a ser elevada à categoria de município.

Parágrafo Único. A forma da consulta plebiscitária será regulada mediante resoluções expedidas pelos Tribunais Regionais Eleitorais, respeitados os seguintes preceitos:

I \_ residência do votante há mais de 1 (um) ano, na área a ser desmembrada;

II \_ cédula oficial, que conterá as palavras "Sim" ou "Não" indicando respectivamente a aprovação ou rejeição da criação do município.

Art. 4<sup>a</sup> Para a criação de município que resulte de fusão de área territorial integral de dois ou mais municípios, com a extinção destes, é dispensada a verificação dos requisitos do art. 2<sup>a</sup>

Parágrafo Único. No caso deste artigo, o plebiscito consistirá na consulta às populações interessadas sobre sua concordância com a fusão e a sede do novo município.

Art. 5<sup>a</sup> Somente será admitida a elaboração de lei que crie município, se o resultado do plebiscito, lhe tiver sido favorável pelo voto da maioria absoluta dos eleitores.

§ 1<sup>a</sup> Os municípios somente serão instalados com a posse do prefeito, vice-prefeito e vereadores, cuja eleição será simultânea com a daqueles municípios já existentes, ressalvado o disposto no artigo 15, § 1<sup>a</sup>, da Constituição.

§ 2<sup>a</sup> A exigência deste artigo se estende ao caso de fusão de municípios.

Art. 6<sup>a</sup> A criação de município e suas alterações territoriais só poderão ser feitas quadrienalmente, no ano anterior ao da eleição municipal.

Art. 7<sup>a</sup> Não se inclui nas exigências desta lei a criação de municípios nos territórios federais.

Art. 8<sup>a</sup> A lei que criar o novo município definirá seus limites segundo linhas geodésicas entre pontos bem identificados ou acompanhando acidentes naturais.

Art. 9<sup>a</sup> Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 10. Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, 9 de novembro de 1967: 146<sup>a</sup> da Independência e 79<sup>a</sup> da República. \_ A. COSTA E SILVA - Luiz Antonio da Gama e Silva.

REQUERIMENTO DE DESARQUIVAMENTO

Brasília, 4 de abril de 1991

Ao Excelentíssimo Senhor Deputado Ibsen Pinheiro DC, Presidente da Câmara dos Deputados Nesta Capital

Senhor Presidente,

De acordo com o parágrafo único do art. 105 do Regimento Interno da Casa, venho requerer a V. Ex.ª, o desarquivamento dos seguintes projetos de lei de minha autoria:

- N.ºs 2.461/89 - 4.160/89 - 6.109/90 - 6.110/90 - 6.111/90 - 4.795/90.

Nestes Termos,

Pede Deferimento.

Atenciosamente, Sigmaringa Seixas, Deputado Federal.

PROJETO DE LEI Nº 1748, DE 1991 (Do Sr. Giovanni Queiroz)

Dispõe sobre a realização de plebiscito e dá outras providências.

(A COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL DECRETA)

Art. 1º - Plebiscito, de que trata o inciso I do artigo 14, da Constituição Federal, define-se como votação popular, por meio de consulta prévia, em que os eleitores decidem sobre determinado assunto de interesse Nacional, Regional ou Local, mediante sim ou não.

Art. 2º - Na forma disposta no inciso XV do artigo 46 da Constituição Federal, cabe ao Congresso Nacional convocar plebiscito.

Art. 3º - Há obrigatoriedade de, nos termos dos parágrafos 3º e 4º do artigo 14 da Constituição Federal, realizar-se plebiscito para incorporação entre si, subdivisão ou desmembramento de Estados para se unirem-se a outros, ou formação de novos Estados ou Territórios Federais, bem como para a incorporação, fusão ou desmembramento de Municípios.

Art. 4º - Na realização de plebiscito obedecer-se-á às seguintes normas:

- I - ser elutitor e estar em gozo de seus direitos políticos;
II - domicílio eleitoral onde houver a consulta plebiscitária;
III - princípio de maioria absoluta dos votantes;
IV - utilização de cédula única, quando o plebiscito coincidir com a mesma data de eleições federais, estaduais ou municipais;
V - voto facultativo.

Art. 5º - Compete ao Tribunal Superior Eleitoral expedir instruções para a organização, efetivação, fiscalização e proclamação do resultado do plebiscito, aplicando-se, no que couber, a legislação eleitoral vigente.

Art. 6º - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

JUSTIFICAÇÃO

Originária e historicamente, o plebiscito remonta aos povos romanos, transferindo-se ou transalindo-se para outras nações.

Em Roma, o plebiscito era uma fonte das leis togatae, leis votadas em assembleias populares.

Já na Idade Média, os procuradores do povo, quando chamados a participar em decisões para além dos seus poderes ou instruções, faziam-no sob reserva de confirmação, ou seja, ad referendum, o que subsiste na prática internacional.

Assim, o plebiscito difundiu-se, constituindo-se Direita Constitucional em inúmeras Países.

No Brasil, o plebiscito realiza-se pelo voto secreto, por meio de cédulas diferenciadas, onde se grafam sim e não, com fiscalização, contagem de votos e proclamação do resultado pelos tribunais eleitorais, sendo o Tribunal Superior Eleitoral, quando se tratar de plebiscito nacional, e pelos Tribunais Regionais Eleitorais, quando o plebiscito for de cunho estadual ou municipal.

A matéria, no entanto, foi instituída na Constituição de 1946, prevendo em seu artigo 2º a incorporação, subdivisão ou desmembramento de Estados, adotando fórmula consagrada do plebiscito, associada à audiência das Assembleias Legislativas e à aprovação do Congresso Nacional. E a Constituição de 05 de outubro de 1968 o consagrou em definitivo.

Isto por que " todo poder emana do povo ".

Então, com esta proposição, pretende-se estabelecer regras destinadas a disciplinar a realização de plebiscito no País, uma vez que ainda não há legislação específica atual, no ramo, para atender nos casos previstos na atual Constituição.

Diante da magnitude que o plebiscito encerra, é preciso que se estabeleçam normas consistentes que definam, claramente, seu conceito e sua finalidade, aprovação pelo Congresso Nacional e obrigatoriedade nos casos exigidos pela Constituição Federal, bem como as exigências para os votantes, para o domicílio, para a maioria absoluta dos votantes para utilização de cédula única quando for realizado na mesma data de eleições, para o voto não obrigatório, para competência do TSE e para a aplicação de legislação eleitoral, no que couber.

Está o Projeto que temos a honra de submeter à elevada consideração dos Ilustres pares, esperando sua colaboração, aprimoramento, sobretudo, sua aprovação.

Sala das Sessões, 24 de fevereiro de 1991

Giovanni Queiroz Deputado Federal

PROJETO DE LEI Nº 3.876, DE 1993 (Do Sr. Zaire Rezende e Outros)

Regulamenta o exercício da soberania popular mediante plebiscito, referendo e iniciativa popular e dá outras providências.

(APENSE-SE AO PROJETO DE LEI Nº 3.589, DE 1993)

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com igual valor para todos, e, nos termos desta lei, mediante:

- I - plebiscito;
II - referendo;
III - iniciativa popular.

Art. 2º Compete ao Congresso Nacional convocar plebiscito nas hipóteses previstas na Constituição e para deliberação dos eleitores sobre qualquer tema relevante de interesse nacional.

Art. 3º A convocação do plebiscito será feita mediante proposta:

- I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;
II - do Presidente da República;
III - de mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria de seus membros;

IV - dos cidadãos, mediante requerimento de um por cento do eleitorado nacional, no mínimo, distribuído, pelo menos, por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

§ 1º É vedada a convocação de plebiscito na vigência de estado de defesa e estado de sítio

§ 2º Não será objeto de deliberação a proposta de plebiscito tendente a abolir:

- I - a forma federativa de Estado;
- II - o voto direto, secreto, universal e periódico;
- III - a separação dos Poderes;
- IV - os direitos e garantias individuais.

§ 3º A proposta será sucessivamente discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, considerando-se aprovada se obtiver a maioria de votos, presente a maioria absoluta de seus membros.

§ 4º Aprovada a convocação do plebiscito, caberá ao Presidente do Congresso Nacional designar a data de sua realização, dentro do prazo de noventa dias.

Art. 4º A convocação de plebiscito para incorporação, subdivisão ou desmembramento de Estados para anexação a outros, ou criação de novos Estados ou Territórios Federais, dar-se-á mediante proposta:

- I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;
- II - do Presidente da República;
- III - da Assembléia Legislativa da unidade ou unidades da Federação interessadas, pelo voto da maioria de seus membros.

§ 1º Não será convocado plebiscito para o fim a que se refere este artigo durante intervenção federal na entidade ou entidades da Federação interessadas.

§ 2º Aplica-se ao plebiscito de que trata este artigo o contido nos §§ 3º e 4º do art. 3º desta lei.

Art. 5º Compete ao Congresso Nacional autorizar referendo para submeter à aprovação do eleitorado ato legislativo ou administrativo.

§ 1º Considerar-se-á revogado o ato legislativo ou administrativo rejeitado pela maioria absoluta dos votos válidos do eleitorado, a partir da proclamação do resultado do referendo pelo Superior Tribunal Eleitoral.

§ 2º A matéria constante do ato rejeitado em referendo somente poderá constituir objeto de proposição legislativa ou de ato administrativo na legislatura subsequente ao pronunciamento popular ou após o término do mandato presidencial em curso.

§ 3º Aplica-se ao referendo o disposto no art. 3º, CAPSME, incisos I, II, III e IV e §§ 1º, 2º e 4º desta lei.

Art. 6º O Tribunal Superior Eleitoral, mediante resolução, expedirá instruções para a realização do plebiscito ou do referendo, assegurando gratuidade na livre divulgação de argumentos favoráveis e contrários pertinentes à matéria objeto de consulta popular através dos meios de comunicação cessionários de serviço público.

Art. 7º A iniciativa popular pode ser exercida mediante:

- I - apresentação de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pela

menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles;

II - formulação ao Poder Legislativo de petições, reclamações, representações ou queixas contra atos ou omissões das autoridades e entidades públicas.

Art. 8º As listas de subscritores dos projetos de lei de iniciativa popular serão organizadas por zonas eleitorais de cada Estado, do Distrito Federal e dos Territórios, em formulários cujo modelo será estabelecido pela Mesa da Câmara dos Deputados.

Art. 9º O projeto de lei de iniciativa popular, acompanhado das listas agrupadas por Estados, Distrito Federal e Territórios, será instruído com documento fornecido pela Justiça Eleitoral referente ao quantitativo do eleitorado nacional e de cada unidade federada e Território onde tenham sido coletadas as assinaturas dos eleitores, aceitando-se, para tal fim, os dados referentes ao ano anterior, se não disponíveis outros mais recentes.

Art. 10. A Câmara dos Deputados, verificando o cumprimento das exigências estabelecidas nos artigos 7º, inciso I, 8º e 9º, dará seguimento à proposição, consoante as normas de seu Regimento Interno.

Art. 11. Cada projeto de lei deverá circunscrever-se a um assunto.

Art. 12. Será lícito à entidade da sociedade civil patrocinar a apresentação de projeto de lei de iniciativa popular, inclusive imprimindo e distribuindo os formulários de que trata o art. 8º e coletando assinaturas dos eleitores.

Art. 13. O projeto de lei de iniciativa popular não pode ter por objeto matéria financeira ou orçamentária ou de iniciativa privativa do Presidente da República ou do Poder Judiciário.

Art. 14. As petições, reclamações ou representações de qualquer pessoa física ou jurídica contra ato ou omissão das autoridades ou entidades públicas serão recebidas e examinadas pelos órgãos competentes do Congresso Nacional, consoante o regimento interno de suas Casas.

Art. 15. A iniciativa popular poderá ser exercida, ainda, através do oferecimento de pareceres técnicos, exposições e propostas oriundas de entidades científicas e culturais, de associações e sindicatos e demais instituições representativas da sociedade civil.

Art. 16. Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação.

#### JUSTIFICAÇÃO

A Constituição promulgada em 03 de outubro de 1988, em boa hora, adotou preceitos de chamada democracia participativa, que se caracteriza "pela participação direta e pessoal da cidadania na formação dos atos do governo" (JOSÉ AFONSO DA SILVA, Curso de Direito Constitucional Positivo, 1990, Editora Revista dos Tribunais, p. 123).

Nesse sentido, a Constituição, em seu art. 14, dispõe que "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."

Necessário se torna, pois, a regulamentação do disposto no referido art. 14 da Lei Maior, que constitui o escopo de presente proposição.

No que diz respeito ao plebiscito estabelecido-se que, além das hipóteses constitucionalmente previstas, pode ser

objeto da referida consulta popular qualquer tema relevante de interesse nacional, sem enumerações que acaso pudessem vir a restringir a abrangência do instituto, ressalvadas tão somente as cláusulas pétreas, enunciadas no art. 60, § 4º, da Lei Maior.

Dispôs-se que a convocação de plebiscito será feita mediante proposta de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, ou de mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas pela maioria de seus membros, ou dos cidadãos, mediante requerimento de um por cento do eleitorado nacional, no mínimo, distribuído, pelo menos, por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles. Equiparou-se, pois a proposta de convocação de plebiscito à proposta de emenda à Constituição (art. 60, Incisos I, II e III da CF) e à iniciativa popular das leis (art. 61, § 2º da CF).

Cauteladamente, vedou-se a convocação de plebiscito durante a vigência do estado de defesa e do estado de sítio, quando algumas das garantias constitucionais são suspensas.

Quanto à convocação de plebiscito para incorporação, subdivisão ou desmembramento de Estados para anexação a outros, determinou-se a quem cabe a iniciativa de proposta.

No que diz respeito ao referendo, definiu-se como seu escopo submeter à aprovação do eleitorado ato legislativo ou administrativo que considerer-se-á revogado se rejeitado pela maioria absoluta dos votos válidos do eleitorado, a partir da proclamação do resultado pelo Superior Tribunal Eleitoral.

Atribuiu-se ao referido Tribunal competência para expedir instrução para realização do plebiscito ou do referendo, assegurada a gratuidade na livre divulgação de argumentos favoráveis e contrários pertinentes à matéria objeto da consulta popular através dos meios de comunicação cessionárias de serviços públicos.

Disciplinando a iniciativa popular, em matéria legislativa, estabelece o projeto que as listas de subscritores sejam organizadas por zonas eleitorais, o que facilita a aferição da situação eleitoral dos subscritores daquelas listas, evitando-se elevados custos financeiros que decorreriam de verificações

sejam organizadas por zonas eleitorais, o que facilita a aferição da situação eleitoral dos subscritores daquelas listas, evitando-se elevados custos financeiros que decorreriam de verificações informatizadas pelos Tribunais Regionais Eleitorais (e pelo Superior Tribunal Eleitoral).

A determinação do modelo de formulário das listas de subscritores dos projetos de iniciativa popular ficará a cargo da Mesa da Câmara dos Deputados.

Admite a proposição, ainda, que entidades da sociedade civil patrocinem a apresentação de projetos de lei de iniciativa popular.

Quanto à iniciativa popular, em matéria de controle, junto ao Poder Legislativo, a matéria foi deixada à disciplina dos regimentos internos das Casas do Congresso.

O tema é relevante e urge regulamentá-lo, como determina a Lei Maior, razão pela qual contamos com o apoio de nossos Ilustres Pares no Congresso Nacional para aprovação deste Projeto, que propiciará, afinal, o pleno exercício da soberania popular.

Sala das Sessões, 02 de junho de 1993

1-8/93  
Deputado LAURE RESENDE  
2- Maria Luiza Fontenele - PSB-Ce  
3- Anny Müller (ANNY MÜLLER)  
4- Sérgio Miranda (Sérgio Miranda)  
5- Madell (RENATO GARDIA)  
6- SIGABINGA SEIXAS  
7- JOAQUIM JOAQUIM  
8- Armando - ARMANDO COSTA  
9- Sérgio Arouca - SÉRGIO AROUCA

“LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA COORDENAÇÃO DE ESTUDOS LEGISLATIVOS-COD”

CONSTITUIÇÃO  
REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL  
1988

Título II

DOS DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS

Capítulo IV  
DOS DIREITOS POLÍTICOS

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.
- § 1º O alistamento eleitoral e o voto são:
- I — obrigatórios para os maiores de dezoito anos;
  - II — facultativos para:
    - a) os analfabetos;
    - b) os maiores de setenta anos;
    - c) os maiores de sessenta e menores de dezoito anos.
  - § 2º Não podem alistar-se como eleitores os estrangeiros e, durante o período do serviço militar obrigatório, os conscritos.
  - § 3º São condições de elegibilidade, na forma da lei:
    - I — a nacionalidade brasileira;
    - II — o pleno exercício dos direitos políticos;
    - III — o alistamento eleitoral;
    - IV — o domicílio eleitoral na circunscrição;
    - V — a filiação partidária;
    - VI — a idade mínima de:
      - a) trinta e cinco anos para Presidente e Vice-Presidente da República e Senador;
      - b) trinta anos para Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal;



c) vinte e um anos para Deputado Federal, Deputado Estadual ou Distrital, Prefeito, Vice-Prefeito e juiz de paz;

d) dezoito anos para Vereador.

§ 4º São inelegíveis os inalistáveis e os analfabetos.

§ 5º São inelegíveis para os mesmos cargos, no período subsequente, o Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal, os Prefeitos e quem os houver sucedido, ou substituído nos seis meses anteriores ao pleito.

§ 6º Para concorrerem a outros cargos, o Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal e os Prefeitos devem renunciar aos respectivos mandatos até seis meses antes do pleito.

§ 7º São inelegíveis, no território de jurisdição do titular, o cônjuge e os parentes consanguíneos ou afins, até o segundo grau ou por adoção, do Presidente da República, de Governador de Estado ou Território, do Distrito Federal, de Prefeito ou de quem os haja substituído dentro dos seis meses anteriores ao pleito, salvo se já titular de mandato eletivo e candidato à reeleição.

§ 8º O militar alistável é elegível, atendidas as seguintes condições:

I — se contar menos de dez anos de serviço, deverá afastar-se da atividade;

II — se contar mais de dez anos de serviço, será agregado pela autoridade superior e, se eleito, passará automaticamente, no ato da diplomação, para a inatividade.

§ 9º Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.

§ 10. O mandato eletivo poderá ser impugnado ante a Justiça Eleitoral no prazo de quinze dias contados da diplomação, instruída a ação com provas de abuso do poder econômico, corrupção ou fraude.

§ 11. A ação de impugnação de mandato tramitará em segredo de justiça, respondendo o autor, na forma da lei, se temerária ou de manifesta má-fé.

#### Título IV

### DA ORGANIZAÇÃO DOS PODERES

#### Capítulo I DO PODER LEGISLATIVO

##### Seção VIII Do Processo Legislativo

##### Subseção II De Emenda à Constituição

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

I — de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;

II — do Presidente da República;

III — de mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I — a forma federativa de Estado;

II — o voto direto, secreto, universal e periódico;

III — a separação dos Poderes;

IV — os direitos e garantias individuais.

##### Subseção III

##### Das Leis

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 2º 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.

## PROJETO DE LEI Nº 4.137, DE 1993

(Do Sr. Aldo Rebelo)

Define e disciplina o plebiscito e o referendo (incisos I e II do artigo 14 da Constituição Federal) e dá outras providências.

(APENSE-SE AO PROJETO DE LEI Nº 3.589, DE 1993)

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O plebiscito e o referendo ser convocados por lei ou decreto legislativo, de acordo com âmbito da consulta, respectivamente, pela Câmara dos Deputados, pela Assembléia Legislativa Estadual ou pela Câmara Municipal de Vereadores.

Parágrafo único - O ato legislativo determinará a data e as condições da consulta e será disciplinada pela Justiça Eleitoral do âmbito da circunscrição abrangida.

Art. 2º O plebiscito e o referendo será convocado para pronunciamento da população referente a qualquer assunto de natureza relevante de interesse nacional, estadual ou municipal.

Art. 3º - A realização de plebiscito para a incorporação, o desmembramento, a anexação de Estados e a aprovação de novos Estados e Territórios Federais, será decidida pelo Congresso Nacional por lei complementar.

Art. 4º A realização de plebiscito para a criação, fusão, incorporação e desmembramento de Municípios será aprovada por lei complementar estadual.

Art. 5º Nos demais casos, a convocação de plebiscito ou referendo será feita através de decreto legislativo, cuja tramitação, até sua votação final, obedecerá as normas do regimento interno de cada Órgão Legislativo vigentes para as leis ordinárias e será promulgado pelo Presidente do respectivo Poder Legislativo.

Art. 6º Para os plebiscitos previstos nos artigos 3º e 4º, são consideradas populações diretamente interessadas tanto as do território que se pretenda desmembrar, quanto as do que sofrerá desmembramento; e, em caso de fusão ou anexação, tanto a população que se pretenda anexar quanto a que receberá o acréscimo; e a vontade popular se aferirá pelo percentual que se manifestar em relação ao total da população consultada.

Art. 7º O referendo é a forma de pronunciamento popular convocada para decidir, previamente, sobre a eficácia de um projeto de lei aprovado pelo respectivo Órgão Legislativo, antes de encaminhada à sanção, e no prazo de até noventa dias de sua aprovação.

Parágrafo único - o próprio projeto de lei a ser submetido a referendo poderá conter dispositivo prevendo a consulta e suas condições.

Art. 8º O plebiscito e o referendo será proposto à população sob a forma de pergunta formulada de maneira clara e direta, única ou múltipla, cabendo ao eleitor como opção de resposta um "sim", um "não" ou "abstenção".

Art. 9º Ao plebiscito e ao referendo se aplicam as demais normas de propaganda, votação, fiscalização e

apuração da legislação vigente para pleitos eleitorais, naquilo que lhes for aplicável.

Art. 10 Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art 11 Revogam-se as disposições em contrário.

#### JUSTIFICAÇÃO

O plebiscito e o referendo são matérias constitucionais que exigem a regulamentação da lei. Esta regulamentação se apresenta de forma mais premente pelo fato deste tipo de consulta ser importante instrumento da soberania popular.

Precisamos no projeto a definição de plebiscito e referendo, especificando as suas aplicações. Optamos também por estender às diferentes esferas de Poder Legislativo a competência para convocar, no âmbito de suas respectivas circunscrições, os dois tipos de consulta popular. Com isto democratizamos este instrumento da soberania popular, facilitando a participação direta do povo nos assuntos relevantes, sejam nacionais ou locais, que venham afetar diretamente a vida dos cidadãos.

Sala das Sessões, <sup>7 de setembro</sup> 02 de agosto de 1993.

*Eldoaldo Rebelo*  
DEPUTADO ALDO REBELO

"LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA  
COORDENAÇÃO DE ESTUDOS LEGISLATIVOS - CeDi"

# CONSTITUIÇÃO

## REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

### 1988

.....

Título II

---

---

**DOS DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS**

---

**Capítulo IV**  
**DOS DIREITOS POLÍTICOS**

**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.
- 
- 

**PROJETO DE LEI Nº 1.578, DE 1996**

(Do Senado Federal)

PLS. Nº 220/95

Dispõe sobre a realização de referendo para a confirmação ou revogação de dispositivo constitucional ou legal.

(APENSE-SE AO PROJETO DE LEI Nº 3.589, DE 1993)

O Congresso Nacional decreta:

**Art. 1º** O referendo é a manifestação do eleitorado sobre lei, projeto de lei em tramitação ou parte de um destes, considerando-se válida e definitiva a decisão que obtenha a maioria absoluta dos votos, havendo votado, pelo menos, a metade mais um dos eleitores da respectiva circunscrição.

**Art. 2º** O Congresso Nacional, ao votar Proposta de Emenda à Constituição, Projeto de Lei Complementar ou de Lei Ordinária, poderá autorizar a realização do referendo sob forma de resolução, para deliberar sobre a confirmação ou revogação da totalidade ou de parte da matéria, mediante proposta:

I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;

II - do Presidente da República;

III - de mais da metade das Assembléias Legislativas das Unidades Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros;

IV - dos cidadãos, por via de requerimento subscrito por, no mínimo um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com no menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

§ 1º A matéria sujeita a referendo somente entrará em vigor após manifestação favorável do eleitorado.

§ 2º Não será autorizado referendo na vigência da intervenção federal do estado de defesa ou do estado de sítio.

§ 3º A proposta será discutida e votada em sessão unicameral considerando-se aprovada se obtiver os votos da maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional.

§ 4º Aprovado o referendo, caberá ao Presidente do Congresso Nacional, na mesma sessão, designar a data de sua realização, dentro do prazo máximo noventa dias.

Art. 3º Compete ao Tribunal Superior Eleitoral estabelecer as normas para a realização do referendo, que ocorrerá simultaneamente em todo o território nacional.

Art. 4º Não poderá ser praticado qualquer ato relativo à realização do referendo no período de seis meses que anteceder as eleições para a Câmara dos Deputados.

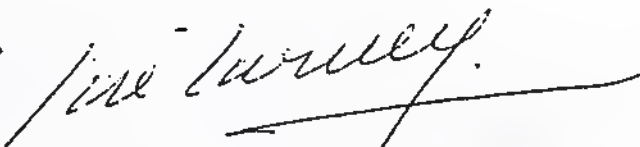
Art. 5º As perguntas do referendo serão formuladas em termos de resposta afirmativa ou negativa, com objetividade, clareza e precisão, não podendo sugerir direta ou indiretamente, o sentido da resposta.

Art. 6º Todos os procedimentos relativos ao referendo obedecerão ao que for fixado, para as eleições, pelo Código Eleitoral e legislação específica, cabendo à Justiça Eleitoral decidir e regular os casos omissos.

Art. 7º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 8º Revogam-se as disposições em contrário.

Senado Federal, em 27 de fevereiro de 1996

  
Senador José Sarney  
Presidente do Senado Federal

"LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA  
COORDENAÇÃO DE ESTUDOS LEGISLATIVOS-CeDI"

# CONSTITUIÇÃO

## REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

### 1988

#### TÍTULO IV

#### DA ORGANIZAÇÃO DOS PODERES

#### CAPÍTULO I

#### DO PODER LEGISLATIVO

#### SEÇÃO VIII

#### DO PROCESSO LEGISLATIVO

#### SUBSEÇÃO III

#### DAS LEIS

Art. 65. O projeto de lei aprovado por uma Casa será revisto pela outra, em um só turno de discussão e votação, e enviado à sanção ou promulgação, se a Casa revisora o aprovar, ou arquivado, se o rejeitar.

*Parágrafo único.* Sendo o projeto emendado, voltará à Casa iniciadora.

#### SINOPSE

Projeto de Lei do Senado nº 220, de 1995

Dispõe sobre a realização de referendo para a confirmação ou revogação de dispositivo constitucional ou legal.

Apresentado pelo Senador Lúcio Alcântara

Lido no expediente da Sessão de 3/7/95, e publicado no DCN (Seção II) de 4/7/95. Despachado à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania - decisão terminativa, onde poderá receber emendas, após publicado e distribuído em avulsos, pelo prazo de 5 dias úteis.

Em 12/12/95, leitura do Parecer nº 898/95-CCJ, relatado pelo Senador José Bianco, pela aprovação do projeto com o substitutivo que oferece. A Presidência comunica ao Plenário o recebimento do Ofício nº 74/95, do Presidente da Comissão, comunicando a aprovação da matéria. É aberto o prazo de 5 dias úteis, para interposição de recurso, por um décimo da composição da Casa, para que a matéria seja apreciada pelo Plenário.

Em 23/2/96, a Presidência comunica ao Plenário o término do prazo previsto no art. 91, § 3º do Regimento Interno, sem que tenha sido interposto recurso, no sentido de apreciação pelo Plenário da matéria, apreciada conclusivamente pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.

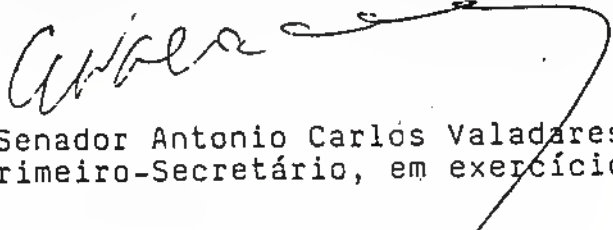
A Câmara dos Deputados com o SFNº 208, 29-02-96

Ofício nº 208 (SF)

Senhor Primeiro-Secretário,

Encaminho a Vossa Excelência, a fim de ser submetido à revisão da Câmara dos Deputados, nos termos do art. 65 da Constituição Federal, o Projeto de Lei do Senado nº 220, de 1995, constante dos autógrafos em anexo, que "dispõe sobre a realização de referendo para a confirmação ou revogação de dispositivo constitucional ou legal".

Senado Federal, em 29 de fevereiro de 1996

  
Senador Antonio Carlos Valadares  
Primeiro-Secretário, em exercício

A Sua Excelência o Senhor  
Deputado Wilson Campos  
DD. Primeiro-Secretário da Câmara dos Deputados

PRIMEIRA SECRETARIA

Em 06/03/96 Ao Senhor  
Secretário-Geral da Câmara

Deputado WILSON CAMPOS  
Primeiro-Secretário

# PROJETO DE LEI Nº 1.616, DE 1996

(Do Sr. Marconi Perillo)

põe sobre o exercício da soberania popular mediante plebiscito, referendo e iniciativa popular.

ENSE-SE AO PROJETO DE LEI Nº 3.589, DE 1993)

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O exercício da soberania popular mediante plebiscito, referendo ou iniciativa popular, nos termos do art. 14, incisos I, II e III, da Constituição Federal, se rege por esta lei e pelas normas constitucionais em vigor.

Art. 2º Plebiscito é a consulta popular destinada a decidir, antes de sua formulação legislativa, questões objeto da ação do Poder Público, de cunho político ou institucional, que apresentem relevante interesse nacional, estadual ou municipal.

§ 1º Não serão objeto de plebiscito propostas que incorram nas vedações enunciadas no art. 60, § 4º, da Constituição Federal.

§ 2º Realizado o plebiscito, fica a decisão do Poder Público sobre a matéria, objeto da consulta, vinculada pelo resultado desta.

§ 3º A consulta de tipo plebiscitário deve ser feita sob forma de pergunta suscetível de resposta simples, favorável ou contrária à proposição, ou que expresse a abstenção com respeito a esta.

Art. 3º A convocação de plebiscito, ato de competência exclusiva do Congresso Nacional, nos termos do art. 49, XV, da Constituição Federal, far-se-á pela aprovação de decreto legislativo, cuja proposta pode ser:

- I - do Presidente da República;
- II - de qualquer membro ou comissão do Poder Legislativo;
- III - de cidadãos, nos termos do art. 8º desta lei.

Art. 4º A população a consultar no plebiscito é a diretamente interessada na matéria objeto da decisão, conforme o alcance

desta, nacional, limitado a uma, ou mais de uma, Unidade da Federação ou Município, ou restrito a parte de Unidade da Federação ou de Município.

Parágrafo único. Em cada plebiscito será consultado o eleitorado regularmente inscrito na circunscrição ou circunscrições eleitorais que abrangem a população diretamente interessada na matéria.

Art. 5º O referendo é a consulta popular, autorizada pelo Congresso Nacional, nas matérias de interesse nacional, ou pelo Poder Legislativo nas Unidades da Federação e Municípios, nas matérias de interesse estadual e municipal, respectivamente, destinada a ouvir o eleitorado sobre proposições legislativas, inclusive matéria constitucional, antes de encaminhadas à sanção.

§ 1º Não serão objeto de referendo as matérias a que se refere o art. 2º, § 1º, bem como as proposições legislativas urgentes, as de iniciativa privativa do Presidente da República, do Supremo Tribunal Federal, dos Tribunais Superiores ou do Procurador-Geral da República.

§ 2º O resultado do referendo vincula a posterior atuação do Poder Legislativo que o autoriza.

Art. 6º Autorizar-se-á o referendo, relativo a emenda constitucional ou emenda à lei orgânica municipal, no texto da respectiva proposta, e, relativamente a proposições legislativas em geral, mediante decreto legislativo aprovado antes da entrada em vigor do respectivo ato normativo.

Art. 7º Uma vez convocado o plebiscito ou autorizado o referendo, cabem à Justiça Eleitoral as providências para sua execução.

Art. 8º A iniciativa popular poderá ser exercida com respeito a leis federais, estaduais e municipais.

§ 1º O projeto de lei federal de iniciativa popular deverá ser subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído por pelo menos cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

§ 2º O exercício da iniciativa popular no âmbito estadual far-se-á nos termos de lei estadual.

§ 3º O exercício da iniciativa popular em projetos de lei de interesse municipal ou infra-municipal dar-se-á mediante apresentação,



Apresentado pelo Senador Lúcio Alcântara

Lido no expediente da Sessão de 3/7/95, e publicado no DCN (Seção II) de 4/7/95. Despachado à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania - decisão terminativa, onde poderá receber emendas, após publicado e distribuído em avulsos, pelo prazo de 5 dias úteis.

Em 12/12/95, leitura do Parecer nº 898/95-CCJ, relatado pelo Senador José Bianco, pela aprovação do projeto com o substitutivo que oferece. A Presidência comunica ao Plenário o recebimento do Ofício nº 74/95, do Presidente da Comissão, comunicando a aprovação da matéria. É aberto o prazo de 5 dias úteis, para interposição de recurso, por um décimo da composição da Casa, para que a matéria seja apreciada pelo Plenário.

Em 23/2/96, a Presidência comunica ao Plenário o término do prazo previsto no art. 91, § 3º do Regimento Interno, sem que tenha sido interposto recurso, no sentido de apreciação pelo Plenário da matéria, apreciada conclusivamente pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.

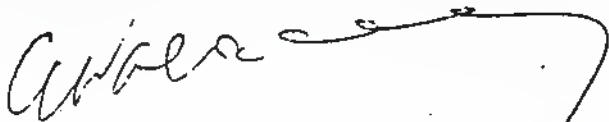
À Câmara dos Deputados com o SF/Nº 208, 29-02-96

Ofício nº 208 (SF)

Senhor Primeiro-Secretário,

Encaminho a Vossa Excelência, a fim de ser submetido à revisão da Câmara dos Deputados, nos termos do art. 65 da Constituição Federal, o Projeto de Lei do Senado nº 220, de 1995, constante dos autógrafos em anexo, que "dispõe sobre a realização de referendo para a confirmação ou revogação de dispositivo constitucional ou legal".

Senado Federal, em 29 de fevereiro de 1996



Senador Antonio Carlos Valadares  
Primeiro-Secretário, em exercício

PRIMEIRA SECRETARIA

Em 06/03/96 Ao Senhor  
Secretário-Geral da Câmara

Deputado WILSON CAMPOS  
Primeiro-Secretário

A Sua Excelência o Senhor  
Deputado Wilson Campos  
DD. Primeiro-Secretário da Câmara dos Deputados

# PROJETO DE LEI Nº 1.616, DE 1996

(Do Sr. Marconi Perillo)

... sobre o exercício da soberania popular mediante plebiscito, referendo e iniciativa popular.

... ENSE-SE AO PROJETO DE LEI Nº 3.589, DE 1993)

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O exercício da soberania popular mediante plebiscito, referendo ou iniciativa popular, nos termos do art. 14, incisos I, II e III, da Constituição Federal, se rege por esta lei e pelas normas constitucionais em vigor.

Art. 2º Plebiscito é a consulta popular destinada a decidir, antes de sua formulação legislativa, questões objeto da ação do Poder Público, de cunho político ou institucional, que apresentem relevante interesse nacional, estadual ou municipal.

§ 1º Não serão objeto de plebiscito propostas que incorram nas vedações enunciadas no art. 60, § 4º, da Constituição Federal.

§ 2º Realizado o plebiscito, fica a decisão do Poder Público sobre a matéria, objeto da consulta, vinculada pelo resultado desta.

§ 3º A consulta de tipo plebiscitário deve ser feita sob forma de pergunta suscetível de resposta simples, favorável ou contrária à proposição, ou que expresse a abstenção com respeito a esta.

Art. 3º A convocação de plebiscito, ato de competência exclusiva do Congresso Nacional, nos termos do art. 49, XV, da Constituição Federal, far-se-á pela aprovação de decreto legislativo, cuja proposta pode ser:

- I - do Presidente da República;
- II - de qualquer membro ou comissão do Poder Legislativo;
- III - de cidadãos, nos termos do art. 8º desta lei.

Art. 4º A população a consultar no plebiscito é a diretamente interessada na matéria objeto da decisão, conforme o alcaçe

desta, nacional, limitado a uma, ou mais de uma, Unidade da Federação ou Município, ou restrito a parte de Unidade da Federação ou de Município.

Parágrafo único. Em cada plebiscito será consultado o eleitorado regularmente inscrito na circunscrição ou circunscrições eleitorais que abrangem a população diretamente interessada na matéria.

Art. 5º O referendo é a consulta popular, autorizada pelo Congresso Nacional, nas matérias de interesse nacional, ou pelo Poder Legislativo nas Unidades da Federação e Municípios, nas matérias de interesse estadual e municipal, respectivamente, destinada a ouvir o eleitorado sobre proposições legislativas, inclusive matéria constitucional, antes de encaminhadas à sanção.

§ 1º Não serão objeto de referendo as matérias a que se refere o art. 2º, § 1º, bem como as proposições legislativas urgentes, as de iniciativa privativa do Presidente da República, do Supremo Tribunal Federal, dos Tribunais Superiores ou do Procurador-Geral da República.

§ 2º O resultado do referendo vincula a posterior atuação do Poder Legislativo que o autoriza.

Art. 6º Autorizar-se-á o referendo, relativo a emenda constitucional ou emenda à lei orgânica municipal, no texto da respectiva proposta, e o relativo a proposições legislativas em geral, mediante decreto legislativo aprovado antes da entrada em vigor do respectivo ato normativo.

Art. 7º Uma vez convocado o plebiscito ou autorizado o referendo, cabem à Justiça Eleitoral as providências para sua execução.

Art. 8º A iniciativa popular poderá ser exercida com respeito a leis federais, estaduais e municipais.

§ 1º O projeto de lei federal de iniciativa popular deverá ser subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído por pelo menos cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

§ 2º O exercício da iniciativa popular no âmbito estadual far-se-á nos termos de lei estadual.

§ 3º O exercício da iniciativa popular em projetos de lei de interesse municipal ou infra-municipal dar-se-á mediante apresentação,

à Câmara de Vereadores respectiva, de projeto subscrito por cinco por cento ou mais do eleitorado do município, cidade ou bairros interessados na legislação.

Art. 9º Revogam-se as disposições em contrário.

### JUSTIFICAÇÃO

A democracia, nas modernas sociedades de massa, que apresentam gigantescos eleitorados e enfrentam enorme complexidade de assuntos na pauta decisória, exerce-se predominantemente sob a forma de democracia representativa. Nesse regime, em intervalos regulares, a população é convocada a eleger seus representantes, a quem é delegado o poder de deliberar sobre os assuntos de interesse da coletividade. O controle sobre esses representantes se dá por ocasião de novas eleições. Nestas, o eleitor pode premiar os que julga terem-no representado bem, reconduzindo-os aos cargos legislativos e executivos, como também pode punir, pela não reeleição, os que se mostraram menos dignos de sua confiança.

Contudo, mesmo sob a forma representativa, é possível vivificar a prática democrática recorrendo, de modo mais direto, à população, que é, na teoria democrática, o titular da soberania. Institutos como o do chamado voto distrital, adotado na Inglaterra e Estados Unidos, dão ao mandato do deputado caráter de mandato imperativo. Nesses países, o deputado é constantemente chamado a prestar contas de seu desempenho congressual perante a população do distrito que o elegeu. A correspondência enviada ao deputado é, em geral, muito grande, evidenciando a presença de um eleitorado alerta e reivindicativo. E o mandato, nos Estados Unidos, é curto, dois anos. Assim, submete o representante a um freqüente teste das urnas. A prática do referendo é também usual nos Estados Unidos.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 dispôs sobre algumas instituições que permitem combinar a democracia representativa com elementos de democracia direta, abrindo-nos a perspectiva de um modelo misto, de democracia semidireta. O artigo 14, incisos I, II, III, da Constituição Federal, dispõe que

"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."

Todavia, ainda falta satisfazer a condição expressa no artigo pela expressão "nos termos da lei" para que esses institutos entrem em operação e o potencial de uma democracia semidireta seja devidamente captado. Eis a razão do presente projeto de lei.

O projeto procura definir e diferenciar plebiscito e referendo, pois isto não foi feito pela Constituição. A literatura sobre o assunto longe está de esclarecedora. Dos textos consultados, o que melhor nos parece enfrentar o problema é o de José Afonso da Silva, no Curso de Direito Constitucional Positivo, e nele nos baseamos para as definições dos artigos 2º e 3º do projeto. O plebiscito e o referendo são ambas formas de consulta popular, aquele visando a decidir previamente uma questão política ou institucional, antes de sua formulação legislativa, este versando sobre aprovação de textos de projeto de lei ou de emenda constitucional já aprovados, antes de sua sanção.

A competência para convocar plebiscitos e autorizar referendos sobre matéria de interesse nacional é do Congresso Nacional (Constituição Federal, art. 49, XV). Para assuntos de interesse dos Estados e Municípios, os respectivos Poderes Legislativos convocam os plebiscitos e autorizam os referendos.

No tocante à iniciativa popular, o projeto procura delimitar-lhe a aplicação tanto no nível federal quanto no estadual e no municipal.

Estamos convencidos de que, aprovado este projeto, estaremos dando um passo importante para estabelecer no País um regime democrático dotado de maior teor participativo e, portanto, mais consentâneo com os ideais da soberania popular.

"LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA  
COORDENAÇÃO DE ESTUDOS LEGISLATIVOS-CeO!"

# CONSTITUIÇÃO

## REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

### 1988

#### TÍTULO II

#### DOS DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS

#### CAPÍTULO IV

#### DOS DIREITOS POLÍTICOS

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.

#### TÍTULO IV

#### DA ORGANIZAÇÃO DOS PODERES

#### CAPÍTULO I

#### DO PODER LEGISLATIVO

#### SEÇÃO II

#### *DAS ATRIBUIÇÕES DO CONGRESSO NACIONAL*

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

- XV - autorizar referendo e convocar plebiscito;
- XVI - autorizar, em terras indígenas, a exploração e o aproveitamento de recursos hídricos e a pesquisa e lavra de riquezas minerais;

#### SEÇÃO VIII

#### *DO PROCESSO LEGISLATIVO*

#### SUBSEÇÃO II

#### *DA EMENDA À CONSTITUIÇÃO*

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

I – de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;

II – do Presidente da República;

III – de mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

§ 1º A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio.

§ 2º A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.

§ 3º A emenda à Constituição será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem.

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I – a forma federativa de Estado;

II – o voto direto, secreto, universal e periódico;

III – a separação dos Poderes;

IV – os direitos e garantias individuais.

§ 5º A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa.

.....

.....

## COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

### I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei Nº 3.589, de 1993, oriundo do Senado Federal, visa regulamentar o artigo 14, incisos I, II e III, da Constituição Federal, referente ao exercício da soberania popular mediante plebiscito, referendo e iniciativa popular.

Naquela Casa, foi de grande valor a contribuição de eminentes senadores na formulação do texto legislativo, em sucessivas proposições, como destaca o nobre Senador Jarbas Passarinho em seu conciso e bem elaborado parecer. Além dos Projetos de Lei de autoria do Senador Wilson Martins (PLS nº 4/91) e do Senador Marco Maciel (PLS nº 206/91), é de justiça relembrar o Projeto de Lei do Senado nº 5/91, apresentado pelo Senador Nelson Carneiro - que a morte, não faz muito, nos arrebatou -, cujo articulado e respectiva justificação constituem uma admirável peça de ciência política e abalizado saber jurídico.

Ao projeto do Senado Federal, consubstanciado no Substitutivo do ilustre Senador Járbas Passarinho, foram apensados na Câmara dos Deputados os Projetos de Lei nº 4.160/89, nº 1748/91, nº 3876/93, e 4.137/93 de autoria, respectivamente, dos nobres Deputados Sigmaringa Seixas, Giovanni Queiroz, Zaire Rezende e Aldo Rebelo.

A proposição em seu art. 1º, reportando-se ao disposto no art. 14, itens I, II e III da Constituição Federal, enuncia que a soberania nacional exercer-se-á por sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com direito igual para todos nos termos do que a lei estabeleça e das normas constitucionais pertinentes, mediante: I) plebiscito; II) referendo; III) iniciativa popular.

Definindo a finalidade do plebiscito, o projeto de lei, em seus artigos 2º e 6º, prescreve que lhe cabe deliberar sobre "matéria constitucional" e sobre a incorporação, subdivisão e desmembramento dos Estados, nos termos previstos pelo art. 18, § 3º, da Constituição Federal, ressalvando-se o Distrito Federal que apenas pode ser ampliado por anexação de parte das áreas territoriais dos Estados contíguos.

Ainda no artº 2º, se estabelece que o plebiscito deve ser convocado pelo Congresso Nacional, "por instrumento de sua competência exclusiva", exigindo-se, para que a proposta seja aprovada, o voto da maioria absoluta dos membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

A convocação plebiscitária, de acordo com o art. 3º, somente poderá ser formulada por iniciativa: I) do Presidente da República; II) de um terço, no mínimo, dos membros de qualquer das Casas do Congresso Nacional; III) de mais da metade das Assembleias Legislativas das Unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria de seus membros; IV) ou por um por cento, no mínimo, do eleitorado nacional distribuído, pelo menos, por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

No caso de plebiscito, referente à incorporação, subdivisão ou desmembramento dos Estados, a convocação dar-se-á de igual modo ao previsto anteriormente (art.3º), ficando, porém, limitada a prerrogativa de propô-la às Assembleias Legislativas das Unidades da Federação interessadas na consulta popular.

Em seu art. 6º, combinado com o parágrafo 3º, o projeto de lei prescreve que as incorporações, subdivisões ou desmembramentos de Estados serão condicionados à "aprovação da população diretamente interessada", conceituando-se como tal a "constituída pelos eleitores inscritos até cento e oitenta dias anteriores à data da tramitação do respectivo projeto de lei aprovado, vedada a participação dos transferidos de outras circunscrições fora desse limite".

Proíbe a convocação de plebiscito na vigência de intervenção federal, Estado de Defesa ou de Sítio, conforme prevê o art. 4º, nem poderá ser "objeto de deliberação proposta tendente a abolir": I) a forma federativa de Estado; II) o voto direto, secreto, universal e periódico; III) a separação dos Poderes; IV) os direitos e garantias individuais.

No art. 5º e respectivos parágrafos, se define o procedimento decisório, desde a constituição de Comissão Mista do Congresso Nacional, para que emita parecer quanto à constitucionalidade e juridicidade da proposta de plebiscito até simples normas de tramitação final.

O projeto de lei, em seu art. 7º, prescreve que o "referendo terá por objetivo a manifestação do eleitorado nacional sobre qualquer proposição legislativa aprovada pelo Congresso Nacional"; podendo, ainda, especificamente, ser convocado para: I) denunciar tratados ou convenções internacionais, mesmo que aprovados pelo Poder Legislativo; II) suspender ou reatar relações com Estados estrangeiros; III) ordenar a moratória de empréstimos internacionais.

O referendo se rege pelas normas previstas na consulta plebiscitária (artigos 3º, 4º e 5º do projeto de lei); e a revogação do ato, em função do qual foi convocado, só se dará "mediante a manifestação da maioria absoluta dos votos do eleitorado" (art. 7º § 3º).

A proposição prevê, ainda, que o Tribunal Superior Eleitoral expedirá instruções para a realização do plebiscito ou do referendo, assegurada a gratuidade da divulgação pelos meios de comunicação de massa, cessionários de serviços públicos.

No art. 10º, determina-se que as consultas plebiscitárias dos Estados e Municípios seguirão as normas constitucionais pertinentes, na forma de instrução dos respectivos Tribunais Regionais Federais. Dispõe, ainda, no art. 11, que as proposições submetidas a plebiscito ou a referendo serão consideradas aprovadas ou rejeitadas "a partir da proclamação do resultado do pleito, pela justiça eleitoral".

A proposição por fim, disciplina também - em seu art. 9º - a iniciativa popular, definindo-a como a "apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados", prescrevendo a forma que deve ser obedecida e vedando sua apresentação "nas matérias de competência exclusiva do Presidente da República, dos Poderes Legislativo e Judiciário", bem como nas de "competência facultativa do Ministério Público".

O Projeto de Lei nº 4.160/89, de autoria do nobre Deputado Sigmaringa Seixas - que engrandeceu esta Casa na legislatura passada -, que tem por objeto, igualmente, regulamentar o art. 14, itens I, II e III da Constituição, é mais amplo que a proposição oriunda do Senado Federal na medida em que define o plebiscito como recurso para o "pronunciamento referente a qualquer assunto de natureza relevante, de interesse nacional, estadual ou municipal" (art. 2º).

Revela o Autor, em sua proposição, particular interesse em preservar a unidade histórica e cultural das áreas de Municípios sujeitos à incorporação, anexação ou divisão, repetindo o artº 18, § 4º da Constituição Federal ou dando à questão um tratamento mais detalhado.

Reportando-se ao art. 12 das Disposições Constitucionais Transitórias - que determina a criação de comissão de estudos territoriais, com a finalidade de apresentar estudos sobre o território nacional e anteprojetos relativos a novas unidades territoriais -, o projeto prescreve que, se forem propostas novas unidades, como resultados dos referidos estudos, a convocação plebiscitária correspondente estará sujeita aos princípios que regem o plebiscito em geral.

No art. 9º, conceitua as populações "diretamente interessadas" - que intervêm nos plebiscitos sobre a "criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios" - como sendo: "tanto as do território que se pretenda desmembrar, quanto as do que sofrerá o desmembramento; tanto as do território que se pretende anexar, quanto as do território que receberá o acréscimo".

Com relação ao referendo, o projeto de lei em análise, em seu art. 12, dispõe que a "Câmara dos Deputados ou o Senado Federal poderão condicionar a vigência de qualquer disposição legal de aplicação limitada à aprovação, mediante referendo, da população diretamente interessada". E acrescenta, no parágrafo 1º: "Mediante lei específica por solicitação de Assembléia Legislativa ou da Câmara de Vereadores, o Congresso Nacional poderá autorizar referendo para a vigência de leis estaduais ou municipais de aplicação limitada nos respectivos Estados ou Municípios".

Não alude a proposição ao referendo em sua abrangência nacional, limitando-se a prescrever que, no que tange ao processo, a convocação de um referendo pauta-se "pelas mesmas disposições do plebiscito no que for aplicável".

Conceitua a iniciativa popular como a manifestação de soberania que se exerce pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei, nos termos da Constituição Federal (art. 61, § 2º); bem como às Assembleias Legislativas Estaduais, segundo processo estabelecido nas respectivas constituições ou leis complementares; e às Câmaras de Vereadores "sobre matéria de interesse específico do Município, da cidade ou do bairro, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado".

Ao término da proposição, o nobre Deputado Sigmaringa Seixas, com fundamento nos artigos 37, § 3º; 58, § 2º, IV; e 197 da Constituição Federal propõe-se regulamentar o direito, assegurado a todo cidadão, de "reclamar contra irregularidades na prestação de serviços públicos", afastando-se do objetivo explícito do Projeto de Lei nº 4.160/89.

Aberto o prazo para emendas, nos termos do art. 119, caput I, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, foi apresentada a emenda aditiva ao art. 1º do projeto, de autoria do então Deputado José Dirceu, configurando-se o parágrafo único: "Não será objeto de plebiscito, referendo ou iniciativa popular qualquer proposição tendente a abolir a forma federativa de Estado, o voto direto, secreto, universal e periódico, a separação dos Poderes e os direitos e garantias individuais".

O Projeto de Lei nº 1.748/91, de autoria do Deputado Giovanni Queiroz, dispõe sobre a realização de plebiscito, deixando à margem os demais institutos previstos na Constituição Federal, em seu artigo 14, incisos II e III.

Define-se o plebiscito, na mencionada proposição, como "votação popular, por meio de consulta prévia, em que os eleitores decidem sobre determinado assunto de interesse nacional, regional ou local, mediante sim ou não". No mais, o projeto limita-se a articular o que já se encontra determinado no art. 49, inciso XV, e no art. 18, parágrafos 3º e 4º da Constituição Federal.

O Projeto de Lei nº 3.876/93, de autoria do nobre Deputado Zaire Rezende, dispõe em seu art. 2º: "Compete ao Congresso Nacional convocar plebiscito nas hipóteses previstas na Constituição e para deliberação dos eleitores sobre qualquer tema relevante de interesse nacional".

Verifica-se uma grande semelhança entre o projeto de lei em análise e a proposição oriunda do Senado Federal, ressaltando-se o âmbito da competência do referendo que se estende, em seu art. 5º, à aprovação do eleitorado a ato legislativo ou administrativo, enquanto que, no primeiro texto, se restringe "a qualquer proposição legislativa aprovada pelo Congresso Nacional".

Cabe destaque, ainda, à seguinte norma limitativa: "A matéria constante do ato rejeitado em referendo somente poderá constituir objeto de proposição legislativa ou de ato administrativo na legislatura subsequente ao pronunciamento popular ou após o término do mandato presidencial em curso" (art. 5º, § 2º).

Em relação à iniciativa popular, o projeto de lei, além de reproduzir o art. 61, § 2º da Constituição Federal, estabelece que seu exercício possa dar-se mediante "formulação ao Poder Legislativo de petições, reclamações, representações ou queixas contra atos ou omissões das autoridades e entidades públicas" (art. 7º, II); ou, ainda, "através do oferecimento de pareceres técnicos, exposições e propostas oriundas de entidades científicas e culturais, de associações e sindicatos e demais instituições representativas da sociedade civil" (art. 15).

O Projeto de Lei nº 4.137/93, de autoria do nobre Deputado Aldo Rebelo, limita-se a disciplinar o exercício do plebiscito e referendo, no âmbito federal, estadual e municipal. Nesse contexto, dispõe o art. 1º: "O plebiscito e o referendo serão convocados por lei ou decreto legislativo, de acordo com o âmbito da consulta, respectivamente, pela Câmara dos Deputados, pela Assembléia Legislativa ou pela Câmara de Vereadores".

Definindo a finalidade dos mencionados institutos, a proposição, em seu art. 2º, estabelece: "O plebiscito e o referendo serão convocados para pronunciamento da população referente a qualquer assunto de natureza relevante de interesse nacional, estadual ou municipal".

Em seu art. 6º, conceitua o que sejam "populações diretamente interessadas", conferindo maior clareza à Constituição Federal (art. 18, § 3º e § 4º), à semelhança do proposto no Projeto de Lei nº 4.160/89, de autoria do ilustre Deputado Sigmaringa Seixas.

Restringindo o alcance do referendo, a proposição em exame preceitua: "O referendo é a forma de pronunciamento popular convocada para decidir, previamente, sobre a eficácia de um projeto de lei aprovado pelo respectivo órgão legislativo, antes de encaminhada à sanção, e no prazo de até noventa dias de sua aprovação".



Distribuídos os projetos de lei, resumidamente descritos, à Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, compete a este órgão técnico pronunciar-se sobre a admissibilidade e mérito, por força do disposto no art. 32, inciso III, letras "a", "d" e "e" do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

É o relatório.

## II - PARECER

As proposições em exame, versando matéria da exclusiva competência do Congresso Nacional, têm como objetivo regulamentar o art. 14, incisos I, II e III, combinado com o art. 49, inciso XV, da Constituição Federal.

Foram formuladas corretamente, como projetos de lei ordinária. É o que nos ensina José Cretella Júnior, em seus "Comentários à Constituição Brasileira de 1988": "A regra jurídica federal ordinária é quem dará o balizamento para o exercício minucioso e completo dos direitos políticos, obedecidos os parâmetros fixados na regra jurídica constitucional." ( 1 ). E, ao comentar a figura do plebiscito, acrescenta: "É sempre regulamentado pela lei ordinária". ( 2 )

Ademais, o Regimento Interno, art. 138, inciso IV, parágrafo 1º, determina que os "projetos de lei ordinária tramitarão com a simples denominação de projeto de lei". Bem diverso do que ocorre com a "lei complementar" ou com o "decreto legislativo", em que a espécie normativa vem sempre explicitada. Salvo melhor juízo, o Regimento Interno supre, nesse particular, a falta de clareza da Constituição Federal: na cláusula limitativa - " nos termos da lei ordinária".

Em suas linhas mestras, não há objeções a serem levantadas à admissibilidade do Projeto de Lei nº 3.589/93, oriundo do Senado Federal, nem tampouco aos que a ele foram apensados. Contudo, em vários de seus tópicos, chocam-se com dispositivos constitucionais ou ferem princípios que os norteiam, como a seguir se detalha.

Desde logo, a existência de voto de maioria absoluta, do membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, para aprovar convocação de plebiscito (PL nº 3.589/93, art. 2º) não se coaduna com a regra implícita de quorum simples para a elaboração legislativa. O quorum qualificado, por ser norma de execução, deve ter previsão constitucional, como resulta evidente nos casos de emenda à Constituição ou de votação das Leis Complementares.

Nesse sentido é a lição de Pinto Ferreira: "A norma dominante na Constituição Federal é da maioria simples. A lei magna propõe a maioria qualificada em diversos momentos, quais sejam: 1º) rejeição pelas Câmaras Municipais do parecer prévio do Tribunal de Contas - decisão de dois terços (CF, art. 31, § 2º); 2º) aprovação de lei orgânica dos municípios (art.29, caput) e do Distrito Federal (art. 32) - dois terços das Câmaras Municipais ou das Câmaras Legislativas; 3º) convocação extraordinária do Congresso Nacional (art. 57) - maioria absoluta; 4º) aprovação da proposta de emenda constitucional (CF, art. 60, § 2º) - maioria de três quintos; 5º) declaração de procedência de acusação de Presidente da República pela Câmara dos Deputados (CF, art. 85) - maioria de dois terços; 6º) rejeição de veto - maioria de dois terços (CF, art. 66, § 4º); 7º) eleição do Presidente da República no primeiro turno (CF, art. 77, § 2º) - maioria absoluta; 8º) aprovação dos projetos de leis complementares (CF, art. 69) - maioria absoluta". ( 3 )

Se o legislador constituinte houvesse querido condicionar a convocação plebiscitária à aprovação por maioria absoluta, teria assim explicitado, à semelhança dos exemplos acima mencionados.

A convocação plebiscitária, segundo se descreve no relatório dos Projetos de Lei nº 3.589/93 e nº 3.876/93, deve ser proposta, facultativamente, por vários atores políticos, desde o Congresso Nacional, ao Presidente da República, as Assembleias Legislativas, ao próprio povo, observados determinados requisitos. A meu ver, essa formulação mais abrangente extrapola do limite rígido do art. 49, XV, da Carta Magna: " É da competência exclusiva do Congresso Nacional" - "autorizar referendo e convocar plebiscito".

Suponha-se a hipótese do Presidente da República propondo a convocação plebiscitária. Se lhe couber essa iniciativa é evidente que passa a ser parte desse processo, à semelhança do que se dá na elaboração das leis ordinárias e complementares. O Presidente da República torna-se, no caso em espécie, "colaborador" do Poder Legislativo.

Ora, para que seja efetiva sua competência exclusiva, o Congresso Nacional precisa valer-se de "decreto legislativo", exatamente porque - segundo a definição de Pontes de Miranda - ele constitui a lei "a que a Constituição não exige a remessa ao Presidente da República para sanção (promulgação ou veto)". ( 4 ) Como conciliar esse procedimento - no qual a elaboração da lei nasce e morre no âmbito do Legislativo - com a faculdade do Presidente da República formular proposta de plebiscito?

Pode-se argumentar que, apresentada a proposta por qualquer dos atores políticos previstos nos referidos projetos de lei, o Congresso Nacional, ao dar-lhe curso, na realidade estaria assumindo a competência que lhe é própria. Mas, a rigor, o sofisma não se sustenta. Não há como recusar a competência exclusiva se confunde com a iniciativa de propor. Nem é outro o ensinamento de Pedro Calmon: "Iniciativa é proposta. É faculdade de indicar a proposição, e fazê-la discutida. Traduz-se no primeiro ato da elaboração legislativa: a apresentação do projeto. É por onde começa a colaboração para a feitura das leis". ( 5 )

É verdade que, em certos casos, a "competência exclusiva" do Congresso Nacional pressupõe iniciativa do Poder Executivo. Por exemplo: "resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais" (art. 49, I - CF). Mas, a Constituição Federal também estabelece, como competência privativa do Presidente da República: "celebrar tratado, convenções e atos internacionais" e ainda os sujeitos à concordância do Congresso Nacional (art. 84, VIII - CF). São atos que se completam; são competências que se interdependem. Não se encontra nada semelhante em relação à prerrogativa de "autorizar referendo e convocar plebiscito", própria do Congresso Nacional.

De igual modo, descarto a extensão propositiva dos projetos de lei mencionados, embora me seduza a sua visão democrática, indutiva de uma participação popular mais ampla. Mas como assegurar ao povo, mediante requerimento, a iniciativa de propor convocação de plebiscito? Se o "decreto legislativo" é o instrumento adequado a regular "as matérias da exclusiva competência do Poder Legislativo" (Regimento Interno, art. 109, inciso II), como pode a cidadania intervir na convocatória plebiscitária? Pode fazê-lo como petição, é claro; no exercício da pressão social. Mas isto escapa à normatividade, a que nos dedicamos, buscando regulamentar o art. 14, incisos I, II e III da Constituição Federal.

O Projeto de Lei nº 1.748/91, de autoria do Deputado Giovanni Queiroz, por sua vez, fere frontalmente prerrogativas asseguradas pela Lei Maior aos Estados e Municípios. Com efeito, a leitura conjugada dos arts. 2º e 3º do projeto em exame leva à conclusão de que, sendo competência do Congresso Nacional convocar plebiscito, não se recorrerá a essa consulta popular, em casos de incorporação, fusão ou desmembramento de municípios, sem que a iniciativa parta do Poder Legislativo Federal.

Resulta evidente que se a incorporação, fusão ou desmembramento de municípios dependem de lei estadual, obedecendo esta a requisitos de lei complementar estadual, "ex-vi" do art. 18, § 4º da Constituição Federal, não há de pretender-se, sem lesão ao princípio federativo, que o ato convocatório do respectivo plebiscito emane da esfera legislativa federal.

Também descabida é a norma que reconhece poder do Congresso Nacional de autorizar "referendo para a vigência de leis estaduais ou municipais de aplicação limitada nos respectivos Estados ou Municípios", desde que seja solicitado por Assembléia Legislativa ou Câmara Municipal, mediante lei específica. Pois além de envolver, como na referência anterior, o mesmo questionamento quanto à competência exclusiva do Congresso Nacional para convocar plebiscito ou referendo, atropela a prerrogativa implícita de que as Constituições Estaduais contemplem, como lhes cabe, os institutos do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular à maneira da Lei Maior.

É verdade que, de um modo geral, as Constituições Estaduais referem-se a plebiscito vinculando-o à hipótese prevista pelo art. 18, § 4º da Constituição Federal, transcrevendo-lhe o enunciado literalmente. Nem todas, entretanto, reportam-se às instituições do plebiscito, do referendo e iniciativa popular com a amplitude de modalidades

do exercício da soberania popular, que marca o nosso grande avanço da democracia participativa, a partir de 1988. Há, portanto, nesse particular, um vazio institucional; mas que não deve ser suprido pela interferência de outro poder, ainda que de hierarquia mais alta.

O Projeto de Lei nº 4.137/93, em seu art. 1º, refere-se à convocação de plebiscito ou referendo pela Câmara dos Deputados. A impropriedade é evidente, ferindo a norma constitucional. Embora a iniciativa legislativa se dê na Câmara dos Deputados ou no Senado Federal, a prerrogativa da convocatória é do Congresso Nacional.

A qualificação das expressões "populações diretamente interessadas", referentes ao art. 18, § 3º e § 4º da Constituição Federal, supre deficiência de interpretação que tem levado a que, com frequência, a consulta popular - sobre desmembramento de município, por exemplo - se circunscreva à população da área que propugna pelo desmembramento. Os Projetos de Lei nº 4.160/89 (art. 9º) e nº 4.137/93 (art. 6º), com clareza exemplar, corrigem a mencionada deformação hermenêutica. Essa é, aliás, a conclusão a que chegou o eminente jurista Geraldo Ataliba em um de seus brilhantes pareceres: "A interpretação sistemática também conduz à insuperável necessidade de serem ouvidas as populações, tanto do município desmembrado quanto do futuro município, resultante do desmembramento".

No que diz respeito à técnica legislativa, cabe salientar o quanto, de maneira reiterativa, vários dispositivos - de todos os projetos de lei em análise - constituem simples transcrição da Constituição Federal, o que, por nada acrescentar à lei nova, é desnecessária à inteligência do texto legislativo, além de torná-lo enxundioso e afeiar-lhe a redação.

Valha, a título de exemplo, a transcrição do art. 60, § 4º da Constituição Federal, que consagra as chamadas cláusulas pétreas. Não há de ser pelas respectivas incorporações à lei ordinária, como parece fluir do zelo dos nobres autores, que elas se erigirão em barreiras normativas. A proibição emana da Constituição Federal, que se estende a todo ordenamento jurídico, não cabendo sequer à emenda constitucional o poder de alterá-las e, menos ainda, à legislação ordinária. São, portanto, dispositivos despiciendos.

Nos conselhos da boa técnica legislativa, o transplante da norma constitucional à legislação ordinária, só tem cabida quando ele se impõe como imperativo de lógica. No mais, as remissões bastam e sobram; quando não baste, para maior leveza do texto legal, a simples implicitude da Lei Maior.

O nobre Deputado Sigmaringa Seixas, preocupado em dar maior espaço ao conceito de iniciativa popular, incorpora à sua proposição normas regulamentadoras dos artigos 37, § 3º; 58, § 2º, inciso IV e 197 da Constituição Federal, assegurando a cada cidadão "o direito de reclamar contra irregularidades na prestação de serviços públicos".

A olhos vistos, a matéria escapa do âmbito da iniciativa popular, conforme a conceitua o art. 61, § 2º da Constituição Federal: "A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei". Trata-se, pois, de um instituto da democracia participativa: o povo assumindo a iniciativa do processo legislativo. Ora, isso em nada se confunde com o "direito de reclamar contra irregularidades na prestação de serviços públicos".

Contudo, da norma constitucional, salta uma dúvida: "A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação de projeto de lei". De certo modo, soa como uma prescrição exemplificativa: pode ser exercida através de um projeto de lei. Mas, também, acaso pode mediante outro procedimento? Ou seja: é dado, ao legislador ordinário, criar outras modalidades de iniciativa popular, nos limites do ordenamento constitucional. De todo modo, opto - em nome da técnica legislativa - por não misturar alhos com bugalhos: os artigos da Constituição Federal, referentes à prestação de serviços públicos, merecem ser disciplinados à parte do projeto em estudo.

No mérito, é de toda conveniência e oportunidade a iniciativa - configurada em cada uma das proposições - voltada a conferir eficácia plena ao art. 14, incisos I, II e III da Constituição Federal, que instituíram o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular como modalidades do exercício da soberania popular.

Nos textos analisados, a conceituação dos referidos institutos carece de

maior clareza, refletindo a controvérsia doutrinária, inclusive no âmbito nacional, e a diversidade de tratamento dado à matéria no direito constitucional comparado. Por isto mesmo, impõe-se maior cuidado na definição dos alcances de plebiscito e referendo, de modo a evitar que a prática política seja amanhã turbada, em prejuízo da nascente democracia participativa entre nós.

Gladio Gemma, no "Dicionário de Política" de Norberto Bobbio, depois de assinalar que a "noção de plebiscito é controversa", se indaga: "Mas existe realmente uma diferença conceptual rigorosa entre ambos?" Pondera que os "estudiosos defendem, em geral, que existe uma diferença. Mas as definições que dão de plebiscito e que o deveriam distinguir do referendum, não se coadunam com o uso da linguagem apresentado no curso da história". Depois de alongar-se numa resenha de conceituações, resultantes da prática histórica, Gladio Gemma conclui: "os dois termos são, a rigor, sinônimos", cabendo assim optar, em termos normativos, por uma definição que os distinga. ( 6 )

Nossos constitucionalistas, desde os que remontam a décadas atrás, tampouco são uniformes ao referirem-se a esses institutos da chamada democracia mista. Araújo Castro, em sua obra "A Constituição de 1937", assim doutrina: "Em alguns países, o povo não se satisfaz em escolher os seus representantes: quer ter a iniciativa das leis e o direito de recusá-las ou sancioná-las com o próprio voto. É o processo do referendum" ( 7 ). Como se vê, para Araújo Castro, a mesma expressão vale para designar os institutos do plebiscito e o referendo propriamente dito.

Pinto Ferreira, o consagrado mestre pernambucano, classifica o referendo em diversas modalidades: " a) referendum constituinte, quando se refere à reforma, revisão ou emenda da Constituição, e referendum legislativo, atinente às leis ordinárias; b) referendum obrigatório ou facultativo, conforme a consulta popular é exigida necessariamente pelas disposições constitucionais ou, no segundo caso, fica subordinada à livre disposição de uma autoridade, ou dependente de uma petição formulada por um certo número de eleitores; c) referendum consultivo, quando o povo é previamente solicitado para exprimir a sua manifestação popular sobre a lei já votada pelo Parlamento". ( 8 )

Diz ainda em seu "Curso de Direito Constitucional: " O referendum em sentido restrito se aplica a uma decisão do povo sobre uma medida legislativa. O plebiscito é a decisão do povo sobre um ato do Executivo". ( 9 )

José Cretella Jr. , em seus "Comentários à Constituição Brasileira de 1988", assim conceitua: "Em nossos dias, plebiscito é a consulta ao povo para que este, mediante pronunciamento, manifeste livremente sua opinião sobre assunto de interesse relevante". E, linhas adiante, acrescenta: " a Constituição do Brasil prevê o instituto do plebiscito, não como instrumento de direito das gentes, mas como meio de direito interno, como trabalho complementar ao do legislador constituinte, mediante sufrágio universal e pelo voto secreto, com igual valor para todos".

Ao que parece, em sua visão, o plebiscito implica em consulta formulada antes que ato legislativo se configure. Dedução essa que se reforça quando o eminente constitucionalista se pronuncia sobre o conceito de referendum: " é medida a posteriori, sendo o instituto de direito constitucional, de direito interno, pelo qual as coletividades se pronunciam sobre decisão legislativa, desde que o pronunciamento reúna determinado número de assinatura, fixado em lei". ( 10 )

Darcy Azambuja, em sua "Teoria Geral do Estado", faz o elogio do referendum com enorme entusiasmo: "Dentro da teoria dos governos democráticos, não há negar as vantagens do referendum. Nenhum outro instituto de Direito Constitucional aproxima tanto, quanto ele, o governo da democracia pura. Entre os processos de racionalização do poder, o referendum é o mais direto e perfeito". ( 11 )

Ao conceituar o referendo, assim se expressa Darcy Azambuja: "A aplicação do referendum consiste em que todas ou algumas leis, depois de elaboradas pelo Parlamento, somente se tornam obrigatórias quando o corpo eleitoral, expressamente convocado, as aprova". E acrescenta, linhas adiante: "Há o referendum consultivo ou plebiscito, quando o povo é chamado a pronunciar-se sobre a conveniência ou não de uma lei a ser feita pelo Parlamento; e o referendum deliberativo, quando a consulta do povo é posterior à elaboração da lei". ( 12 ) Tudo, a rigor, em sua terminologia, é referendo.

José Afonso da Silva, constitucionalista da maior grandeza, é mais

abrangente e mais definidor em suas lições a respeito dos institutos sobre os quais nós debruçamos: o referendo popular caracteriza-se "no fato de que os projetos de lei aprovados pelo legislativo devam ser submetidos à vontade popular, atendidas certas exigências, tais como pedido de certo número de eleitores, de certo número de parlamentares ou do próprio chefe do executivo, de sorte que o projeto se terá por aprovado apenas se receber votação favorável do corpo eleitoral, do contrário, reputar-se-á rejeitado; está previsto no mesmo art. 14, II, sendo da competência exclusiva do Congresso Nacional autorizá-lo (art. 49, XV), mas a Constituição não estabeleceu as condições de seu exercício; fica livre o Congresso Nacional de autorizá-lo também em matéria constitucional; ele pode mesmo expedir uma lei definindo critérios e requisitos para seu exercício". ( 13 )

No que se refere a plebiscito, o ilustre mestre paulista, não é menos claro e direto: "é também uma consulta popular, semelhante ao referendo; difere deste no fato de que visa a decidir previamente uma questão política ou institucional, antes de sua formulação legislativa, ao passo que o referendo versa sobre aprovação de textos de projeto de lei ou de emenda constitucional, já aprovados; o referendo ratifica (confirma) ou rejeita o projeto aprovado; o plebiscito autoriza a formulação da medida requerida; alguma vez fala-se em referendo consultivo no sentido de plebiscito, o que não é correto". ( 14 )

Vale, por fim, lembrar que no direito constitucional comparado não se aclara a controvérsia conceitual, cuja resenha se vem fazendo. A Constituição da República Portuguesa (3ª revisão, 1992), em seu art. 118, institui o referendo, não se reportando ao instituto específico do plebiscito. Dir-se-á que ambos os institutos se fundem na designação constitucional: "referendo", por "decisão do Presidente da República, mediante proposta da Assembléia da República ou do Governo, nos casos e nos termos previstos na Constituição e na lei". Cabe, ainda, destacar que as emendas à Constituição estão excluídas do âmbito do referendo, assim como "as questões e os atos de conteúdo orçamental, tributário ou financeiro" (art. 118, inciso 3º, C.R.P.).

A Constituição da França (1986) prevê o instituto do referendo, no caso de reforma constitucional - desde que já tenha sido aprovada pela Assembléia Nacional e pelo Senado, quando então o povo poderá ser convocado para confirmá-la ou rejeitá-la. Contudo, trata-se de uma faculdade do Presidente da República, já que lhe cabe submeter o projeto de reforma ao Parlamento (reunido em Congresso), se lhe parecer politicamente mais adequado.

De igual modo, o Presidente da República - facultativamente - poderá "submeter a referendun todo projeto de lei que se refira à organização dos poderes públicos". (art. 11, C.F.). Assim sendo, a figura do plebiscito, entendido como consulta prévia, não tem presença institucional na França. Nem se trata de uma questão terminológica; resulta evidente do texto constitucional que o referendo só se convoca pelo Presidente da República, no exercício de sua prerrogativa, como medida mediante a qual o povo ratifica ou rejeita determinado ato governamental.

A Constituição da Espanha (1986), ao definir as normas que regem a reforma constitucional, dispõe: "Aprovada a reforma pelas Cortes Gerais, será submetida a referendo para ratificação, quando assim o solicitar, nos quinze dias seguintes à sua aprovação, uma décima parte dos membros de qualquer das Câmaras" (art. 167, 3. CE). O instituto do plebiscito surge com a denominação de referendo consultivo: "As decisões políticas de especial importância poderão ser submetidas a referendo consultivo de todos os cidadãos" (art. 192, 1, CE).

No Chile, na vigência do regime chefiado pelo General Augusto Pinochet, a eleição de Presidente da República se processava mediante indicação unânime dos Comandantes em Chefe das Forças Armadas; e em caso de não logrã-la, devia ser convocado plebiscito para que a cidadania decidisse, confirmando a designação ou rechaçando-a. O plebiscito tinha, nessas circunstâncias, uma clara função cesarista (arts. 27 e 28, das Disposições Transitórias CC).

Na Constituição da República de Cuba, em seu art. 75, item "b", se estabelece, dentre as atribuições da Assembléia Nacional do Poder Popular, a de "aprovar, modificar ou derrogar as leis e submetê-las previamente a consulta popular, quando a considere procedente tendo em vista a índole da legislação de que se trate".

Darcy Azambuja, reportando-se a Barthélemy et Duez - em seu "Tratado de Direito Constitucional" - afirma que das "seis Constituições que a Suíça se deu,

a contar de 1798, apenas uma, a de 1801, não foi submetida à ratificação popular. Pela Constituição de 1874, ainda em vigor, toda matéria constitucional deve ser submetida a referendun. Qualquer reforma ou revisão constitucional, tanto na esfera federal, como nos cantões, tem de ser proposta e aprovada pelo povo". ( 15 )

Nos Estados Unidos, o referendun também tem uma larga tradição. Valho-me, uma vez mais, dos ensinamentos de Darcy Azambuja: "Desde os primeiros anos deste século, em grande número de Estados, principalmente os de Oeste, o referendun foi estendido a todas as leis, desde que em cada caso o solicite um certo número de eleitores, que nunca é muito elevado, variando de 5 a 8 por cento do eleitorado. Cerca de 30 Estados praticam o referendun geral, para todas as leis, e tudo faz crer que os demais seguirão de perto essa prática". ( 16 )

Pelo exposto, a controvérsia em torno dos institutos do plebiscito e do referendun dá-se no plano da história e se reflete nos dias de hoje, em termos doutrinários e de direito constitucional. Desde a simples terminologia, à diversidade conceitual, até os alcances de sua aplicação, nada há de consentâneo quando se trata dos institutos de plebiscito e do referendun. Nesse particular, parece que ainda não descemos da Torre de Babel. Por outro lado, não temos tradição jurídica e política a recorrer para definir com clareza essas modalidades de exercício da soberania popular que, pela primeira vez - nessas dimensões - se inscrevem na Constituição da República.

Com efeito, a primeira convocação de referendun - se assim podemos denominar o episódio - dá-se em meio aos embaraços de nossa organização constitucional, nos primórdios de nossa Independência. Tendo dissolvido a Assembléia Constituinte, Dom Pedro I cria um Conselho de Estado e lhe entrega a tarefa de elaborar a Constituição do Império, prometendo formalmente - pelo Decreto Imperial de 13 de novembro de 1823 - submetê-la às Câmaras Municipais para "fazerem as observações que lhes parecerem justas". Com fundamento nessa consulta, Dom Pedro I promulgou a Constituição do Império, mediante a Carta de Lei de 25 de março de 1824. É difícil dizer que tal consulta tenha tido força de um referendun. De todo modo vale a pena, a título de curiosidade histórica, registrar que a Câmara Municipal de Recife e a Câmara Municipal de Itu (São Paulo) manifestaram-se contra a aprovação da Constituição que, na essência, nos fôra outorgada.

Com o advento da República, o Governo Provisório, através do decreto nº 1, art. 1º, de 15 de novembro de 1889, tornou explícito que a forma de governo proclamada era "provisória"; e em seu art. 7º condicionou a vigência da República à opinião da cidadania: "o Governo Provisório não reconhece nem reconhecerá nenhum governo local contrário à forma republicana, aguardando, como lhe cumpre, o pronunciamento definitivo do voto da nação, livremente expressado pelo sufrágio popular". O fato é que, propriamente, referendun nunca houve; ressalvada a consulta plebiscitária sobre a forma de governo (república ou monarquia constitucional), realizada a 21 de abril de 1993.

A Constituição Federal de 1937 - que instituiu o Estado Novo - em seu art. 187, dispunha que ela própria seria "submetida ao plebiscito nacional na forma regulada em decreto do Presidente da República". Tampouco foi realizada a consulta popular. O regime duro o quanto pôde, sem jamais indagar do povo sobre seu destino. Curioso observar que Hélio Silva, comentando essa prescrição, refere-se a ela como "referendun". Ou seja, a controvérsia terminológica se reafirma, como ao longo da história das instituições do plebiscito e do referendun sempre se deu.

Por outro lado, cabe assinalar que a Constituição Federal, em seu art. 18, § 3º, prevê a hipótese de os Estados incorporarem-se entre si, subdividirem-se ou desmembrarem-se para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais. Para tanto exige que se atendam duas condicionantes: "aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito"; e aprovação do "Congresso Nacional, por lei complementar".

Sem lugar a dúvida, o plebiscito - com essa função específica - é tão somente autorizativo. A Lei Maior é expressa: além da vontade favorável da população interessada, impõe-se "a aprovação do Congresso Nacional". Aliás, em tudo semelhante ao que determinava a Constituição de 1946, em seu artigo 2º: "os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros ou formarem novos Estados, mediante voto das respectivas assembléias legislativas, plebiscito das populações diretamente interessadas e aprovação do Congresso Nacional".

abrangente e mais definidor em suas lições a respeito dos institutos sobre os quais nós debruçamos: o referendo popular caracteriza-se "no fato de que os projetos de lei aprovados pelo legislativo devam ser submetidos à vontade popular, atendidas certas exigências, tais como pedido de certo número de eleitores, de certo número de parlamentares ou do próprio chefe do executivo, de sorte que o projeto se terá por aprovado apenas se receber votação favorável do corpo eleitoral, do contrário, reputar-se-á rejeitado; está previsto no mesmo art. 14, II, sendo da competência exclusiva do Congresso Nacional autorizá-lo (art. 49, XV), mas a Constituição não estabeleceu as condições de seu exercício; fica livre o Congresso Nacional de autorizá-lo também em matéria constitucional; ele pode mesmo expedir uma lei definindo critérios e requisitos para seu exercício". ( 13 )

No que se refere a plebiscito, o ilustre mestre paulista, não é menos claro e direto: "é também uma consulta popular, semelhante ao referendo; difere deste no fato de que visa a decidir previamente uma questão política ou institucional, antes de sua formulação legislativa, ao passo que o referendo versa sobre aprovação de textos de projeto de lei ou de emenda constitucional, já aprovados; o referendo ratifica (confirma) ou rejeita o projeto aprovado; o plebiscito autoriza a formulação da medida requerida; alguma vez fala-se em referendo consultivo no sentido de plebiscito, o que não é correto". ( 14 )

Vale, por fim, lembrar que no direito constitucional comparado não se aclara a controvérsia conceitual, cuja resenha se vem fazendo. A Constituição da República Portuguesa (3ª revisão, 1992), em seu art. 118, institui o referendo, não se reportando ao instituto específico do plebiscito. Dir-se-á que ambos os institutos se fundem na designação constitucional: "referendo", por "decisão do Presidente da República, mediante proposta da Assembléa da República ou do Governo, nos casos e nos termos previstos na Constituição e na lei". Cabe, ainda, destacar que as emendas à Constituição estão excluídas do âmbito do referendo, assim como "as questões e os atos de conteúdo orçamental, tributário ou financeiro" (art. 118, inciso 3º, C.R.P.).

A Constituição da França (1986) prevê o instituto do referendo, no caso de reforma constitucional - desde que já tenha sido aprovada pela Assembléa Nacional e pelo Senado, quando então o povo poderá ser convocado para confirmá-la ou rejeitá-la. Contudo, trata-se de uma faculdade do Presidente da República, já que lhe cabe submeter o projeto de reforma ao Parlamento (reunido em Congresso), se lhe parecer politicamente mais adequado.

De igual modo, o Presidente da República - facultativamente - poderá "submeter a referendun todo projeto de lei que se refira à organização dos poderes públicos". (art. 11. C.F). Assim sendo, a figura do plebiscito, entendido como consulta prévia, não tem presença institucional na França. Nem se trata de uma questão terminológica: resulta evidente do texto constitucional que o referendo só se convoca pelo Presidente da República, no exercício de sua prerrogativa, como medida mediante a qual o povo ratifica ou rejeita determinado ato governamental.

A Constituição da Espanha (1986), ao definir as normas que regem a reforma constitucional, dispõe: "Aprovada a reforma pelas Cortes Gerais, será submetida a referendo para ratificação, quando assim o solicitar, nos quinze dias seguintes à sua aprovação, uma décima parte dos membros de qualquer das Câmaras" (art. 167, 3. CE). O instituto do plebiscito surge com a denominação de referendo consultivo: "As decisões políticas de especial importância poderão ser submetidas a referendo consultivo de todos os cidadãos" (art. 192, 1, CE).

No Chile, na vigência do regime chefiado pelo General Augusto Pinochet, a eleição de Presidente da República se processava mediante indicação unânime dos Comandantes em Chefe das Forças Armadas; e em caso de não logrã-la, devia ser convocado plebiscito para que a cidadania decidisse, confirmando a designação ou rechaçando-a. O plebiscito tinha, nessas circunstâncias, uma clara função cesarista (arts. 27 e 28, das Disposições Transitórias CC).

Na Constituição da República de Cuba, em seu art. 75, item "b", se estabelece, dentre as atribuições da Assembléa Nacional do Poder Popular, a de "aprovar, modificar ou derrogar as leis e submetê-las previamente a consulta popular, quando a considere procedente tendo em vista a índole da legislação de que se trate".

Darcy Azambuja, reportando-se a Barthélemy et Duez - em seu "Tratado de Direito Constitucional" - afirma que das "seis Constituições que a Suíça se deu,

a contar de 1798, apenas uma, a de 1801, não foi submetida à ratificação popular. Pela Constituição de 1874, ainda em vigor, toda matéria constitucional deve ser submetida a referendun. Qualquer reforma ou revisão constitucional, tanto na esfera federal, como nos cantões, tem de ser proposta e aprovada pelo povo". ( 15 )

Nos Estados Unidos, o referendun também tem uma larga tradição. Valho-me, uma vez mais, dos ensinamentos de Darcy Azambuja: "Desde os primeiros anos deste século, em grande número de Estados, principalmente os de Oeste, o referendun foi estendido a todas as leis, desde que em cada caso o solicite um certo número de eleitores, que nunca é muito elevado, variando de 5 a 8 por cento do eleitorado. Cerca de 30 Estados praticam o referendun geral, para todas as leis, e tudo faz crer que os demais seguirão de perto essa prática". ( 16 )

Pelo exposto, a controvérsia em torno dos institutos do plebiscito e do referendun dá-se no plano da história e se reflete nos dias de hoje, em termos doutrinários e de direito constitucional. Desde a simples terminologia, à diversidade conceitual, até os alcances de sua aplicação, nada há de consentâneo quando se trata dos institutos de plebiscito e do referendun. Nesse particular, parece que ainda não descemos da Torre de Babel. Por outro lado, não temos tradição jurídica e política a recorrer para definir com clareza essas modalidades de exercício da soberania popular que, pela primeira vez - nessas dimensões - se inscrevem na Constituição da República.

Com efeito, a primeira convocação de referendun - se assim podemos denominar o episódio - dá-se em meio aos embaraços de nossa organização constitucional, nos primórdios de nossa Independência. Tendo dissolvido a Assembléia Constituinte, Dom Pedro I cria um Conselho de Estado e lhe entrega a tarefa de elaborar a Constituição do Império, prometendo formalmente - pelo Decreto Imperial de 13 de novembro de 1823 - submetê-la às Câmaras Municipais para "fazerem as observações que lhes parecerem justas". Com fundamento nessa consulta, Dom Pedro I promulgou a Constituição do Império, mediante a Carta de Lei de 25 de março de 1824. É difícil dizer que tal consulta tenha tido força de um referendun. De todo modo vale a pena, a título de curiosidade histórica, registrar que a Câmara Municipal de Recife e a Câmara Municipal de Itu (São Paulo) manifestaram-se contra a aprovação da Constituição que, na essência, nos fôra outorgada.

Com o advento da República, o Governo Provisório, através do decreto nº 1, art. 1º, de 15 de novembro de 1889, tornou explícito que a forma de governo proclamada era "provisória"; e em seu art. 7º condicionou a vigência da República à opinião da cidadania: "o Governo Provisório não reconhece nem reconhecerá nenhum governo local contrário à forma republicana, aguardando, como lhe cumpre, o pronunciamento definitivo do voto da nação, livremente expressado pelo sufrágio popular". O fato é que, propriamente, referendun nunca houve; ressalvada a consulta plebiscitária sobre a forma de governo (república ou monarquia constitucional), realizada a 21 de abril de 1993.

A Constituição Federal de 1937 - que instituiu o Estado Novo - em seu art. 187, dispunha que ela própria seria "submetida ao plebiscito nacional na forma regulada em decreto do Presidente da República". Tampouco foi realizada a consulta popular. O regime durou o quanto pôde, sem jamais indagar do povo sobre seu destino. Curioso observar que Hélio Silva, comentando essa prescrição, refere-se a ela como "referendun". Ou seja, a controvérsia terminológica se reafirma, como ao longo da história das instituições do plebiscito e do referendun sempre se deu.

Por outro lado, cabe assinalar que a Constituição Federal, em seu art. 18, § 3º, prevê a hipótese de os Estados incorporarem-se entre si, subdividirem-se ou desmembrarem-se para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais. Para tanto exige que se atendam duas condicionantes: "aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito"; e aprovação do "Congresso Nacional, por lei complementar".

Sem lugar a dúvida, o plebiscito - com essa função específica - é tão somente autorizativo. A Lei Maior é expressa: além da vontade favorável da população interessada, impõe-se "a aprovação do Congresso Nacional". Aliás, em tudo semelhante ao que determinava a Constituição de 1946, em seu artigo 2º: "os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros ou formarem novos Estados, mediante voto das respectivas assembléias legislativas, plebiscito das populações diretamente interessadas e aprovação do Congresso Nacional".



Trata-se, portanto, de um ato complexo, como assinala J. Cretella Jr. Ou seja: o plebiscito é um requisito necessário, mas não suficiente. Na primeira abordagem do tema, parece contraditório: recorrer-se ao povo, em consulta plebiscitária - ao povo que é o poder constituinte originário - e, não obstante, subordinar sua aprovação à decisão conclusiva do Congresso Nacional. Carlos Maximiano, em seus "Comentários à Constituição Brasileira" (1946), referindo-se à questão em análise (art. 2º CF 1946), assim se expressa: "O estatuto de 1946 adotou o sistema bastante usado nos domínios do Direito Internacional - o do plebiscito, ao qual concorram as populações diretamente interessadas na adoção ou rejeição da medida planejada. Vencedora a inovação, nos meios locais, por um dos processos indicados, o Congresso Nacional dá a última palavra, votando depois de amplo debate". (17)

Dando dimensão maior à matéria sobre a qual se está discorrendo, Pontes de Miranda, em uma de suas lições de mestre, assim se pronuncia: "O plebiscito funciona aí, como democracia direta, sucedâneo da dupla votação por Assembléias consecutivas, que desapareceu. A aprovação pelo Congresso Nacional é de exigir-se, *de lege ferenda e de lege lata*, porque, sem ela, poderia dar-se que Estados-membros, facciosos e separatistas, vissem na fusão o primeiro passo para supremacia ou secessão, ou que dualidades partidárias ou de governo chegassem a subdivisões como recurso de acordo. Se, nos outros Estados (Estados Unidos da América, República Argentina), é indispensável tal aprovação, e assim se justifica plenamente a regra, na sua parte final, mais ainda no Brasil que, historicamente, concedeu às antigas Províncias que se fizessem Estados-membros, em vez de nascer das antigas Províncias" (18) Ou seja, como justifica o eminente constitucionalista: "A aprovação pelo Congresso Nacional resulta do princípio da federatividade". (19)

A Primeira Constituição Republicana em seu art. 4º, estabelecia: "Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se, para se anexar a outros ou formar novos Estados, mediante aquiescência das respectivas assembléias legislativas, em duas sessões anuais sucessivas e aprovação do Congresso Nacional".

João Barbalho, o grande comentarista da Constituição de 1891, doutrina sobre a questão em análise da seguinte forma: "A reunião de dois ou mais Estados para constituir em um só (incorporação), a divisão de algum deles quer para anexação de uma parte de seu território ao de outro, quer para da porção separada formar-se um novo Estado, são operações políticas, que não só entendem com o direito dos cidadãos dos Estados a que acrescerem ou de que se desmembrarem partes ou que se reduzirem a um só, mas também interessam à União, de que eles são membros". (20)

Diz ainda o emérito constitucionalista: "Há, em todos os casos deste artigo, submissão de cidadãos, do povo, a autoridades a que dantes não estavam sujeitos e também perda ou acréscimo de território. E isto envolve ato de soberania; pelo que torna-se necessária manifestação afirmativa da vontade popular. Essa manifestação a Constituição proporcionou fosse feita por intermédio dos corpos legislativos dos Estados interessados, e pelo Congresso Federal. (21)

Justifica-se, pelo exposto, a interferência do Congresso Nacional nos casos previstos pelo art. 18, § 3º - da Constituição de 1988: são Estados a alterarem a sua configuração geopolítica, com riscos de uma repercussão direta no próprio pacto federativo. É legítimo, portanto, que o Congresso Nacional diga a última palavra, desde que as populações diretamente interessadas, através de plebiscito, já tenham dado a sua aprovação.

Afora razões de ordem política, que envolvam a unidade federativa, o surgimento de novos Estados - por qualquer das modalidades previstas na norma constitucional - demanda a análise de vários aspectos de ordem administrativa, social, econômica e financeira, difíceis de serem avaliados na consulta popular e que não podem deixar de sê-lo, sob pena das populações abrangidas se exporem a uma aventura danosa a seus interesses. Sem dúvida, essa é uma razão de ser a mais da cautela do legislador constituinte ao impor, além da consulta plebiscitária, a aprovação do Congresso Nacional por lei complementar.

Assim sendo, o plebiscito, em nossas instituições jurídicas assume duas modalidades: a de ordem geral, que abrange questões de relevância e de âmbito nacionais, cuja resposta popular configura decisão que obriga o Poder Legislativo ou o Poder Executivo; e a de ordem específica, que atende às hipóteses previstas no art. 18, § 3º da Constituição Federal, com função autorizativa.

Nem o Projeto de Lei nº 3.589/93, oriundo do Senado Federal, nem os que lhe foram apensados na Câmara dos Deputados, detiveram-se na análise dessa dicotomia do plebiscito, conforme resulta incontornável da Constituição de 1988. Se prevalece a tese que venho de esboçar, a lei que a regulamente deverá contemplar um procedimento comum - em termos de iniciativa da consulta plebiscitária, mediante decreto legislativo -, para ambas as modalidades plebiscitárias; bifurcando-se, uma vez proclamada a aprovação popular, em ato conclusivo ou em projeto de lei complementar.

Cabe ainda assinalar que as diversas proposições não definiram os prazos, a que se devem conter os autores, na iniciativa de consulta plebiscitária e de referendo. A relevância prática salta aos olhos. No plebiscito, tudo está em que, ao ser formalizado, tenha o condão de sustar a tramitação de projeto legislativo ou de medida administrativa que se relacione diretamente com o objeto da consulta popular, aguardando o resultado das urnas, quando mais não seja por uma questão de economia processual. No caso de referendo, que pressupõe ato legislativo ou administrativo, anteriormente assentado, o prazo há de ser de uma brevidade sensata, de modo a que não se tenham consequências, dificilmente contornáveis, se acaso o povo rejeitar as medidas que lhe forem submetidas à consulta.

Por tudo quanto se vem de expor, à falta de critérios doutrinários uniformes ou de experiência histórica que nos possa guiar, evocando o conselho de Gláudio Gemma, considero legítimo que, livremente, sem peias conceituais, adotemos em termos normativos o que nos pareça mais adequado ao avanço da democracia participativa entre nós.

A iniciativa popular, não obstante sua enorme significação política, não foi objeto dos Projetos de Lei nº 1.748/91 e nº 4.137/93, além de ter sido tratada nas demais proposições sem maior criatividade.

O Senador Nelson Carneiro, em seu Projeto de Lei do Senado nº 5/91 - que foi um dos lastros fundamentais do Projeto de Lei nº 3.589/93 - destaca que a "iniciativa popular tem sido um mecanismo muito disseminado. Nos estados Unidos é admitida para leis locais e estaduais e até se formaram organizações especializadas, transformando-a (ou deformando-a) numa espécie de lobby profissionalizado. É comum em países capitalistas e socialistas. Tem sólida experiência na Suíça. No Brasil, tinha escassas práticas localizadas e antes da Constituição de 1988 não fora aplicada no âmbito federal".

José Afonso da Silva - que propugnou pela adoção da iniciativa popular no âmbito da Comissão Afonso Arinos - lamenta que ela não tenha sido acolhida "em matéria constitucional". O Senador Nelson Carneiro, na justificativa de sua proposição, dá-nos um testemunho valioso: "No processo constituinte de 1987/88, entre nós, tomou-se um instrumento de ampla aplicação. Neste processo foram formuladas 122 propostas de iniciativa popular, das quais 83 cumpriram as disposições regimentais (mínimo de 30.000 assinaturas e três entidades responsáveis) e foram, como tais, oficialmente admitidas. Tiveram influência na redação do texto constitucional".

A Constituição Federal, ao contrário do silêncio que guardou com as instituições do plebiscito e do referendo, traçou as linhas fundamentais da 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". A iniciativa popular não é instrumento hábil a que se recorra para a reforma constitucional. E está contida, como todo o processo legislativo, pelas normas de caráter proibitivo da Lei Maior. No mais, está a serviço da capacidade inovadora da cidadania.

Pinto Ferreira, referindo-se às instituições do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular, ponderou que a "Constituição Brasileira de 1988 permitiu uma pequena infiltração da democracia direta". (22)

Com a devida vênia, o eminente jurista não alongou a visão além do horizonte. Começo assinalando o fato de que a Constituição Federal - como nenhuma outra, de quantas pude compulsar -, ao cimentar os princípios fundamentais em que se apoia, proclamou como enunciado básico: "Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição" (art. 1º, § único, Constituição Federal). A democracia representativa cede lugar à participação direta do povo, o que significa verdadeira revolução política.

É certo que, na prática de nossos dias, pela inorganicidade social que ainda nos caracteriza, os instrumentos da democracia participativa, recém incorporados ao ordenamento constitucional, parecem esgotar-se em simples declaração. Prefiro, no entanto, entrevistê-los no amanhã quando os homens - sem a prevalência dos privilégios da minoria - "se comunicarem instantaneamente, através de sistemas integrados que lhes captem a opinião, o próprio voto". ( 23 )

Sei que pode parecer utópico. Contudo, eu me pergunto: " O caráter excludente da tecnologia, pelo elitismo que encarna, não estará em algum tempo mais, se transformando em espaço aberto à participação política? Supondo que a tecnologia torne possível o cenário entrevisto, é hora de ir aprimorando as instituições políticas, ao menos para que, no momento oportuno, o descompasso entre técnica e política não seja tão grande". ( 24 )

Assim entendo e louvo a contribuição dos nobres senadores e deputados federais, ao formularem os projetos de lei que tive a honra de relatar e analisar - e dos quais extraio o essencial, reordenando o articulado, e recompondo, através de um Substitutivo, o que é a idéia-força, que em todos eles se consubstancia.

### III - VOTO DO RELATOR

Pelo exposto, voto pela aprovação do Substitutivo do Projeto de Lei nº 3.589/93, que apresento a seguir, tanto no que concerne à constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, quanto no que respeita ao mérito.

Sala das Comissões, em 24 de maio de 1996.

  
DEPUTADO ALMINO AFFONSO  
RELATOR

### - CITAÇÕES -

- 1 ) José Cretella Junior, "Comentários à Constituição Brasileira de 1988", Volume II, pág. 1094. Forense Universitária, 1989.
- 2 ) José Cretella Junior, op. cit. pág. 1095.
- 3 ) Pinto Ferreira, "Comentários à Constituição Brasileira", vol. 2º, página 505. Editora Saraiva, São Paulo, 1990.
- 4 ) Pontes de Miranda, "Comentários à Constituição de 1967", Tomo III, pág. 142. Revista dos Tribunais, 2ª edição.
- 5 ) Pedro Calmon, "Curso de Direito Constitucional Brasileiro", pág. 159. Livraria Editora Freitas Bastos, São Paulo, 1947.
- 6 ) Gladio Gemma, "Dicionário de Política", de Norberto Bobbio e outros, pág. 927, Editora Universidade de Brasília, DF.
- 7 ) Araújo Castro, "A Constituição de 1937", pág. 45. Editora Freitas Bastos, Rio de Janeiro, 1938.

- 8 ) Pinto Ferreira, "Curso de Direito Constitucional", pág. 189, Editora Saraiva, São Paulo, 1993.
- 9 ) Pinto Ferreira, op. cit. , pág. 189.
- 10 ) José Cretella Junior, "Comentários à Constituição Brasileira de 1988", págs. 1095 e 1096. Editora Saraiva, São Paulo, 1989.
- 11 ) Darcy Azambuja, "Teoria Geral do Estado", pág. 225. Editora Globo, Rio de Janeiro.
- 12 ) Darcy Azambuja, op. cit. , pág. 224.
- 13 ) José Afonso da Silva, "Curso de Direito Constitucional Positivo", pág. 126. Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 1990.
- 14 ) José Afonso da Silva, op. cit. , pág. 126.
- 15 ) Darcy Azambuja, op. cit., pág. 225.
- 16 ) Darcy Azambuja, op. cit. 227.
- 17 ) Carlos Maximiano, "Comentários à Constituição Brasileira" - 1946, Vol. 1º, pág. 177. Editora Livraria Editora Freitas Bastos, São Paulo, 1954.
- 18 ) Pontes de Miranda, "Comentários à Constituição de 1946", pág. 381 Tomo I, Editora Borsoi, Rio de Janeiro, 1960.
- 19 ) Pontes de Miranda, op. cit. pág. 380.
- 20 ) João Barbalho, "Constituição Federal Brasileira - Comentários", pág. 24. F. Briguiet e Cia. Editores, Rio de Janeiro, 1924.
- 21 ) João Barbalho, op. cit., pág. 24.
- 22 ) Pinto Ferreira, op. cit. pág. 188.
- 23 ) Almino Affonso, "Parlamentarismo, Governo do Povo", pág. 182. Editora "Letras e Letras", São Paulo, 1993.
- 24 ) Almino Affonso, op. cit. pág. 182.

#### SUBSTITUTIVO OFERECIDO PELO RELATOR

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º - A soberania popular é exercida por sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, nos termos desta lei e das normas constitucionais pertinentes, mediante:

- I) plebiscito;
- II) referendo;
- III) iniciativa popular.

Art. 2º - Plebiscito e referendo são consultas formuladas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa.

§ 1º - O plebiscito é convocado com anterioridade a ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo pelo voto aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido.

§ 2º - O referendo é convocado depois de ato legislativo ou administrativo, requerendo ao povo a respectiva ratificação ou rejeição.

Art. 3º - Nas questões de relevância nacional, de competência do Poder Legislativo ou do Poder Executivo, o plebiscito e o referendo são convocados mediante decreto legislativo, por proposta de um terço, no mínimo, dos membros que compõem qualquer das Casas do Congresso Nacional, de conformidade com esta lei.

§ 1º - Proposta a convocação plebiscitária ou de referendo, será constituída Comissão Mista do Congresso Nacional, integrada de 25 membros, respeitando-se o direito de representação das minorias.

§ 2º - Na Comissão Mista abrir-se-á prazo de três dias para apresentação de emendas e será emitido parecer quanto à constitucionalidade e juridicidade da proposição, ao término de cinco sessões da Câmara dos Deputados.

Art. 4º - O plebiscito, em caso de incorporação, desmembramento, anexação dos Estados e criação de novos Estados e Territórios Federais, realizar-se-á nos termos do art. 3º, dependendo de aprovação da população diretamente interessada, bem como do Congresso Nacional, mediante lei complementar, que levará em conta os aspectos administrativos, financeiros e sócio-econômicos que condicionem a decisão.

Parágrafo Único - Aprovado o plebiscito, qualquer deputado federal ou senador proporá a lei complementar, em regime de urgência.

Art. 5º - O plebiscito, em caso de criação, fusão, incorporação e desmembramento de Municípios, será convocado de acordo com os requisitos previstos em lei complementar estadual e aprovado pela população diretamente interessada.

Art. 6º - Para as consultas plebiscitárias previstas nos artigos 4º e 5º, entende-se por população diretamente interessada tanto a do território que se pretende desmembrar, quanto a do que sofrerá desmembramento; em caso de fusão ou anexação, tanto a população da área que se quer anexar quanto a da que receberá o acréscimo; e a vontade popular se aferirá pelo percentual que se manifestar em relação ao total da população consultada.

Parágrafo Único : Nos casos acima referidos, só poderão votar os eleitores inscritos até cento e oitenta dias anteriores à data do início da tramitação do respectivo projeto de lei aprovado, vedada a participação dos transferidos de outras circunscrições fora desse prazo.

Art. 7º - Nas demais questões, pertinentes a Estados e Municípios, o plebiscito e o referendo serão convocados de conformidade com a respectiva legislação.

Art. 8º - Aprovado o ato convocatório, o Presidente do Congresso Nacional de tudo dará ciência à Justiça Eleitoral, a quem incumbirá, nos limites de sua circunscrição:

- a) fixar a data da consulta popular;
- b) tornar pública a cédula respectiva;
- c) expedir instruções para a realização do plebiscito e do referendo;
- d) assegurar gratuidade aos partidos políticos, nos meios de comunicação de massa concessionários de serviço público, para divulgação de seus postulados referentes à matéria em questão.

Art. 9º - Convocado o plebiscito, o projeto legislativo ou medida administrativa não consumada, cujas matérias constituam objeto da consulta popular, terá sustada sua tramitação, até que o resultado das urnas seja proclamado.

Art. 10 - O plebiscito ou referendo, submetendo ao povo questão de relevância nacional, será considerado aprovado ou rejeitado por maioria simples, a partir do resultado homologado pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Art. 11 - O referendo pode ser convocado no prazo de trinta dias úteis, a contar da promulgação de lei ou adoção de medida administrativa, que se relacione de maneira direta com a consulta popular.

Art. 12 - A iniciativa popular consiste na apresentação de projeto de lei ordinária à Câmara dos Deputados, 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.

§ 1º - Cada projeto de lei de iniciativa popular deverá circunscrever-se a um só assunto.

§ 2º - É vedada a iniciativa nas matérias da competência exclusiva do Presidente da República, do Poder Legislativo e do Poder Judiciário.

Art. 13 - A Câmara dos Deputados, verificando o cumprimento das exigências estabelecidas no artigo 12 e respectivos parágrafos da presente lei, dará seguimento à iniciativa popular, em regime de urgência, consoante em tudo mais às normas do Regimento Interno.

Art. 14 - Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Art. 15 - Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília (DF) ..... de ..... de 1996.

  
DEPUTADO ALMINO AFFONSO  
RELATOR

#### PARECER DA

#### COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

#### PARECER REFORMULADO

#### I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei Nº 3.589, de 1993, oriundo do Senado Federal, visa regulamentar o artigo 14, incisos I, II e III, da Constituição Federal, referente ao exercício da soberania popular mediante plebiscito, referendo e iniciativa popular.

Naquela Casa, foi de grande valor a contribuição de eminentes senadores na formulação do texto legislativo, em sucessivas proposições, como destaca o nobre Senador Jarbas Passarinho em seu conciso e bem elaborado parecer. Além dos Projetos de Lei de autoria do Senador Wilson Martins (PLS nº 4/91) e do Senador Marco Maciel (PLS nº 206/91), é de justiça relembrar o Projeto de Lei do Senado nº 5/91, apresentado pelo Senador Nelson Carneiro - que a morte, não faz muito, nos arrebatou -, cujo articulado e respectiva justificação constituem uma admirável peça de ciência política e abalizado saber jurídico.

AO projeto do Senado Federal, consubstanciado no Substitutivo do ilustre Senador Jarbas Passarinho, foram apensados na Câmara dos Deputados os Projetos de Lei nº 4.160/89, nº 1748/91, nº 3876/93, e 4.137/93 de autoria, respectivamente, dos nobres Deputados Sigmaringa Seixas, Giovanni Queiroz, Zaire Rezende e Aldo Rebelo.

A proposição em seu art. 1º, reportando-se ao disposto no art. 14, incisos I, II e III da Constituição Federal, enuncia que a soberania nacional exercer-se-á por sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com direito igual para todos nos termos do que a lei estabeleça e das normas constitucionais pertinentes, mediante: I) plebiscito; II) referendo; III) iniciativa popular.

Definindo a finalidade do plebiscito, o projeto de lei, em seus artigos 2º e 6º, prescreve que lhe cabe deliberar sobre "matéria constitucional" e sobre a incorporação, subdivisão e desmembramento dos Estados, nos termos previstos pelo art. 18, § 3º, da Constituição Federal, ressalvando-se o Distrito Federal que apenas pode ser ampliado por anexação de parte das áreas territoriais dos Estados contíguos.

Ainda no artº 2º, se estabelece que o plebiscito deve ser convocado pelo Congresso Nacional, "por instrumento de sua competência exclusiva", exigindo-se, para que a proposta seja aprovada, o voto da maioria absoluta dos membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

A convocação plebiscitária, de acordo com o art. 3º, somente poderá ser formulada por iniciativa: I) do Presidente da República; II) de um terço, no mínimo, dos membros de qualquer das Casas do Congresso Nacional; III) de mais da metade das Assembléias Legislativas das Unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria de seus membros; IV) ou por um por cento, no mínimo, do eleitorado nacional distribuído, pelo menos, por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

No caso de plebiscito, referente à incorporação, subdivisão ou desmembramento dos Estados, a convocação dar-se-á de igual modo ao previsto anteriormente (art.3º), ficando, porém, limitada a prerrogativa de propô-la às Assembléias Legislativas das Unidades da Federação interessadas na consulta popular.

Em seu art. 6º, combinado com o parágrafo 3º, o projeto de lei prescreve que as incorporações, subdivisões ou desmembramentos de Estados serão condicionados à "aprovação da população diretamente interessada", conceituando-se como tal a "constituída pelos eleitores inscritos até cento e oitenta dias anteriores à data da tramitação do respectivo projeto de lei aprovado, vedada a participação dos transferidos de outras circunscrições fora desse limite".

Proíbe a convocação de plebiscito na vigência de intervenção federal, Estado de Defesa ou de Sítio, conforme prevê o art. 4º, nem poderá ser "objeto de deliberação proposta tendente a abolir": I) a forma federativa de Estado; II) o voto direto, secreto, universal e periódico; III) a separação dos Poderes; IV) os direitos e garantias individuais.

No art. 5º e respectivos parágrafos, se define o procedimento decisório, desde a constituição de Comissão Mista do Congresso Nacional, para que emita parecer quanto à constitucionalidade e juridicidade da proposta de plebiscito até simples normas de tramitação final.

O projeto de lei, em seu art. 7º, prescreve que o "referendo terá por objetivo a manifestação do eleitorado nacional sobre qualquer proposição legislativa aprovada pelo Congresso Nacional"; podendo, ainda, especificamente, ser convocado para: I) denunciar tratados ou convenções internacionais, mesmo que aprovados pelo Poder Legislativo; II) suspender ou reatar relações com Estados estrangeiros; III) ordenar a moratória de empréstimos internacionais.

O referendo se rege pelas normas previstas na consulta plebiscitária (artigos 3º, 4º e 5º do projeto de lei); e a revogação do ato, em função do qual foi convocado, só se dará "mediante a manifestação da maioria absoluta dos votos do eleitorado" (art. 7º § 3º).

A proposição prevê, ainda, que o Tribunal Superior Eleitoral expedirá instruções para a realização do plebiscito ou do referendo, assegurada a gratuidade da divulgação pelos meios de comunicação de massa, cessionários de serviços públicos.

No art. 10º, determina-se que as consultas plebiscitárias dos Estados e Municípios seguirão as normas constitucionais pertinentes, na forma de instrução dos respectivos Tribunais Regionais Federais. Dispõe, ainda, no art. 11, que as proposições submetidas a plebiscito ou a referendo serão consideradas aprovadas ou rejeitadas "a partir da proclamação do resultado do pleito, pela justiça eleitoral".

A proposição por fim, disciplina também - em seu art. 9º - a iniciativa popular, definindo-a como a "apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados", prescrevendo a forma que deve ser obedecida e vedando sua apresentação "nas matérias de competência exclusiva do Presidente da República, dos Poderes Legislativo e Judiciário", bem como nas de "competência facultativa do Ministério Público".

O Projeto de Lei nº 4.160/89, de autoria do nobre Deputado Sigmaringa Seixas - que engrandeceu esta Casa na legislatura passada -, que tem por objeto, igualmente, regulamentar o art. 14, incisos I, II e III da Constituição, é mais amplo que a proposição oriunda do Senado Federal na medida em que define o plebiscito como recurso para o "pronunciamento referente a qualquer assunto de natureza relevante, de interesse nacional, estadual ou municipal" (art. 2º).

Revela o Autor, em sua proposição, particular interesse em preservar a unidade histórica e cultural das áreas de Municípios sujeitos à incorporação, anexação ou divisão, repetindo o artº 18, § 4º da Constituição Federal ou dando à questão um tratamento mais detalhado.

Reportando-se ao art. 12 das Disposições Constitucionais Transitórias - que determina a criação de comissão de estudos territoriais, com a finalidade de apresentar análises sobre o território nacional e anteprojetos relativos a novas unidades territoriais -, o projeto prescreve que, se forem propostas novas unidades, como resultados dos referidos estudos, a convocação plebiscitária correspondente estará sujeita aos princípios que regem o plebiscito em geral.

No art. 9º, conceitua as populações "diretamente interessadas" - que intervêm nos plebiscitos sobre a "criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios" - como sendo: "tanto as do território que se pretenda desmembrar, quanto as do que sofrerá o desmembramento; tanto as do território que se pretende anexar, quanto as do território que receberá o acréscimo".

Com relação ao referendo, o projeto de lei em análise, em seu art. 12, dispõe que a "Câmara dos Deputados ou o Senado Federal poderão condicionar a vigência de qualquer disposição legal de aplicação limitada à aprovação, mediante referendo, da população diretamente interessada". E acrescenta, no parágrafo 1º: "Mediante lei específica por solicitação de Assembléia Legislativa ou da Câmara de Vereadores, o Congresso Nacional poderá autorizar referendo para a vigência de leis estaduais ou municipais de aplicação limitada nos respectivos Estados ou Municípios".

Não alude a proposição ao referendo em sua abrangência nacional, limitando-se a prescrever que, no que tange ao processo, a convocação de um referendo pauta-se "pelas mesmas disposições do plebiscito no que for aplicável".

Conceitua a iniciativa popular como a manifestação de soberania que se exerce pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei, nos termos da Constituição Federal (art. 61, § 2º); bem como às Assembléias Legislativas Estaduais, segundo processo estabelecido nas respectivas constituições ou leis complementares; e às Câmaras de Vereadores "sobre matéria de interesse específico do Município, da cidade ou do bairro, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado".

Ao término da proposição, o nobre Deputado Sigmaringa Seixas, com fundamento nos artigos 37, § 3º; 58, § 2º, IV; e 197 da Constituição Federal propõe-se regulamentar o direito, assegurado a todo cidadão, de "reclamar contra irregularidades na prestação de serviços públicos", afastando-se do objetivo explícito do Projeto de Lei nº 4.160/89.



Aberto o prazo para emendas, nos termos do art. 119, caput I, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, foi apresentada a emenda aditiva ao art. 1º do projeto, de autoria do então Deputado José Dirceu, configurando-se o parágrafo único: "Não será objeto de plebiscito, referendo ou iniciativa popular qualquer proposição tendente a abolir a forma federativa de Estado, o voto direto, secreto, universal e periódico, a separação dos Poderes e os direitos e garantias individuais".

O Projeto de Lei nº 1.748/91, de autoria do Deputado Giovanni Queiroz, dispõe sobre a realização de plebiscito, deixando à margem os demais institutos previstos na Constituição Federal, em seu artigo 14, incisos II e III.

Define-se o plebiscito, na mencionada proposição, como "votação popular, por meio de consulta prévia, em que os eleitores decidem sobre determinado assunto de interesse nacional, regional ou local, mediante sim ou não". No mais, o projeto limita-se a articular o que já se encontra determinado no art. 49, inciso XV, e no art. 18, parágrafos 3º e 4º da Constituição Federal.

O Projeto de Lei nº 3.876/93, de autoria do nobre Deputado Zaire Rezende, dispõe em seu art. 2º: "Compete ao Congresso Nacional convocar plebiscito nas hipóteses previstas na Constituição e para deliberação dos eleitores sobre qualquer tema relevante de interesse nacional".

Verifica-se uma grande semelhança entre o projeto de lei em análise e a proposição oriunda do Senado Federal, ressalvando-se o âmbito da competência do referendo que se estende, em seu art. 5º, à aprovação do eleitorado a ato legislativo ou administrativo, enquanto que, no primeiro texto, se restringe "a qualquer proposição legislativa aprovada pelo Congresso Nacional".

Cabe destaque, ainda, à seguinte norma limitativa: "A matéria constante do ato rejeitado em referendo somente poderá constituir objeto de proposição legislativa ou de ato administrativo na legislatura subsequente ao pronunciamento popular ou após o término do mandato presidencial em curso" (art. 5º, § 2º).

Em relação à iniciativa popular, o projeto de lei, além de reproduzir o art. 61, § 2º da Constituição Federal, estabelece que seu exercício possa dar-se mediante "formulação ao Poder Legislativo de petições, reclamações, representações ou queixas contra atos ou omissões das autoridades e entidades públicas" (art. 7º, II); ou, ainda, "através do oferecimento de pareceres técnicos, exposições e propostas oriundas de entidades científicas e culturais, de associações e sindicatos e demais instituições representativas da sociedade civil" (art. 15).

O Projeto de Lei nº 4.137/93, de autoria do nobre Deputado Aldo Rebelo, limita-se a disciplinar o exercício do plebiscito e referendo, no âmbito federal, estadual e municipal. Nesse contexto, dispõe o art. 1º: "O plebiscito e o referendo serão convocados por lei ou decreto legislativo, de acordo com o âmbito da consulta, respectivamente, pela Câmara dos Deputados, pela Assembléia Legislativa ou pela Câmara de Vereadores".

Definindo a finalidade dos mencionados institutos, a proposição, em seu art. 2º, estabelece: "O plebiscito e o referendo serão convocados para pronunciamento da população referente a qualquer assunto de natureza relevante de interesse nacional, estadual ou municipal".

Em seu art. 6º, conceitua o que sejam "populações diretamente interessadas", conferindo maior clareza à Constituição Federal (art. 18, § 3º e § 4º), à semelhança do proposto no Projeto de Lei nº 4.160/89, de autoria do ilustre Deputado Sigmaringa Seixas.

Restringindo o alcance do referendo, a proposição em exame preceitua: "O referendo é a forma de pronunciamento popular convocada para decidir, previamente, sobre a eficácia de um projeto de lei aprovado pelo respectivo órgão legislativo, antes de encaminhada à sanção, e no prazo de até noventa dias de sua aprovação".

Distribuídos os projetos de lei, resumidamente descritos, à Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, compete a este órgão técnico pronunciar-se sobre a admissibilidade e mérito, por força do disposto no art. 32, inciso III, letras "a", "d" e "e" do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

É o relatório.

## II - PARECER

As proposições em exame, versando matéria da exclusiva competência do Congresso Nacional, têm como objetivo regulamentar o art. 14, incisos I, II e III, combinado com o art. 49, inciso XV, da Constituição Federal.

Foram formuladas corretamente, como projetos de lei ordinária. É o que nos ensina José Cretella Júnior, em seus "Comentários à Constituição Brasileira de 1988": "A regra jurídica federal ordinária é quem dará o balizamento para o exercício minucioso e completo dos direitos políticos, obedecidos os parâmetros fixados na regra jurídica constitucional." ( 1 ). E, ao comentar a figura do plebiscito, acrescenta: "É sempre regulamentado pela lei ordinária". ( 2 )

Ademais, o Regimento Interno, art. 138, inciso IV, parágrafo 1º, determina que os "projetos de lei ordinária tramitarão com a simples denominação de projeto de lei". Bem diverso do que ocorre com a "lei complementar" ou com o "decreto legislativo", em que a espécie normativa vem sempre explicitada. Salvo melhor juízo, o Regimento Interno supre, nesse particular, a falta de clareza da Constituição Federal: na cláusula limitativa - " nos termos da lei ordinária".

Em suas linhas mestras, não há objeções a serem levantadas à admissibilidade do Projeto de Lei nº 3.589/93, oriundo do Senado Federal, nem tampouco aos que a ele foram pensados. Contudo, em vários de seus tópicos, chocam-se com dispositivos constitucionais ou ferem princípios que os norteiam, como a seguir se detalha.

Desde logo, a exigência de voto de maioria absoluta, dos membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, para aprovar convocação de plebiscito (PL nº 3.589/93, art. 2º) não se coaduna com a regra implícita de quorum simples para a elaboração legislativa. O quorum qualificado, por ser norma de exceção, deve ter previsão constitucional, como resulta evidente nos casos de emenda à Constituição ou de votação das Leis Complementares.

Nesse sentido é a lição de Pinto Ferreira: "A norma dominante na Constituição Federal é da maioria simples. A lei magna propõe a maioria qualificada em diversos momentos, quais sejam: 1º) rejeição pelas Câmaras Municipais do parecer prévio do Tribunal de Contas - decisão de dois terços (CF, art. 31, § 2º); 2º) aprovação de lei orgânica dos municípios (art.29, caput) e do Distrito Federal (art. 32) - dois terços das Câmaras Municipais ou das Câmaras Legislativas; 3º) convocação extraordinária do Congresso Nacional (art. 57) - maioria absoluta; 4º) aprovação da proposta de emenda constitucional (CF, art. 60, § 2º) - maioria de três quintos; 5º) declaração de procedência de acusação de Presidente da República pela Câmara dos Deputados (CF, art. 85) - maioria de dois terços; 6º) rejeição de veto - maioria de dois terços (CF, art. 66, § 4º); 7º) eleição do Presidente da República no primeiro turno (CF, art. 77, § 2º) - maioria absoluta; 8º) aprovação dos projetos de leis complementares (CF, art. 69) - maioria absoluta". ( 3 )

Se o legislador constituinte houvesse querido condicionar a convocação plebiscitária à aprovação por maioria absoluta, teria assim explicitado, à semelhança dos exemplos acima mencionados.

A convocação plebiscitária, segundo se descreve no relatório dos Projetos de Lei nº 3.589/93 e nº 3.876/93, pode ser proposta, facultativamente, por qualquer dos vários atores políticos, desde o Congresso Nacional, ao Presidente da República, as Assembléias Legislativas, ao próprio povo, observados determinados requisitos. A meu ver, essa formulação mais abrangente extrapola do limite rígido do art. 49, XV, da Carta Magna: "É da competência exclusiva do Congresso Nacional" - "autorizar referendo e convocar plebiscito".

Suponha-se a hipótese do Presidente da República propondo a convocação plebiscitária. Se lhe couber essa iniciativa é evidente que passa a ser parte desse processo, à semelhança do que se dá na elaboração das leis ordinárias e complementares. O Presidente da República toma-se, no caso em espécie, "colaborador" do Poder Legislativo.

Ora, para que seja efetiva sua competência exclusiva, o Congresso Nacional precisa valer-se de "decreto legislativo", exatamente porque - segundo a definição de Pontes de Miranda - ele constitui a lei "a que a Constituição não exige a remessa ao Presidente da República para sanção (promulgação ou veto)". ( 4 ) Como conciliar esse procedimento - no qual a elaboração da lei nasce e morre no âmbito do Legislativo - com a faculdade do Presidente da República formular proposta de plebiscito?

Pode-se argumentar que, apresentada a proposta por qualquer dos atores políticos previstos nos referidos projetos de lei, o Congresso Nacional, ao dar-lhe curso, na realidade estaria assumindo a competência que lhe é própria. Mas, a rigor, o sofisma não se sustenta. Não há como recusar a competência exclusiva se confunde com a iniciativa de propor. Nem é outro o ensinamento de Pedro Calmon: "Iniciativa é proposta. É faculdade de indicar a proposição, e fazê-la discutida. Traduz-se no primeiro ato da elaboração legislativa: a apresentação do projeto. É por onde começa a colaboração para a feitura das leis". ( 5 )

É verdade que, em certos casos, a "competência exclusiva" do Congresso Nacional pressupõe iniciativa do Poder Executivo. Por exemplo: "resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais" (art. 49, I - CF). Mas, a Constituição Federal também estabelece, como competência privativa do Presidente da República: "celebrar tratado, convenções e atos internacionais" e ainda o sujeita à concordância do Congresso Nacional (art. 84, VIII - CF). São atos que se completam; são competências que se interdependem. Não se encontra nada semelhante em relação à prerrogativa de "autorizar referendo e convocar plebiscito", própria do Congresso Nacional.

De igual modo, descarto a extensão propositiva dos projetos de lei mencionados, embora me seduza a sua visão democrática, indutiva de uma participação popular mais ampla. Mas como assegurar ao povo, mediante requerimento, a iniciativa de propor convocação de plebiscito? Se o "decreto legislativo" é o instrumento adequado à regular "as matérias da exclusiva competência do Poder Legislativo" (Regimento Interno, art. 109, inciso II), como pode a cidadania intervir na convocatória plebiscitária? Pode fazê-lo como petição, é claro; no exercício da pressão social. Mas isto escapa à normatividade, a que nos dedicamos, buscando regulamentar o art. 14, incisos I, II e III da Constituição Federal.

O Projeto de Lei nº 1.748/91, de autoria do Deputado Giovanni Queiroz, por sua vez, fere frontalmente prerrogativas asseguradas pela Lei Maior aos Estados e Municípios. Com efeito, a leitura conjugada dos arts. 2º e 3º do projeto em exame leva à conclusão de que, sendo competência do Congresso Nacional convocar plebiscito, não se recorrerá a essa consulta popular, em casos de incorporação, fusão ou desmembramento de municípios, sem que a iniciativa parta do Poder Legislativo Federal.

Resulta evidente que se a incorporação, fusão ou desmembramento de municípios dependem de lei estadual, obedecendo esta a requisitos de lei complementar estadual, "ex-vi" do art. 18, § 4º da Constituição Federal, não há de pretender-se, sem lesão ao princípio federativo, que o ato convocatório do respectivo plebiscito emane da esfera legislativa federal.

Também descabida é a norma que reconhece poder do Congresso Nacional de autorizar "referendo para a vigência de leis estaduais ou municipais de aplicação limitada nos respectivos Estados ou Municípios", desde que seja solicitado por Assembléia Legislativa ou Câmara Municipal, mediante lei específica. Pois além de envolver, como na referência anterior, o mesmo questionamento quanto à competência exclusiva do Congresso Nacional para convocar plebiscito ou referendo, atropela a prerrogativa implícita de que as Constituições Estaduais contemplem, como lhes cabe, os institutos do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular à maneira da Lei Maior.

É verdade que, de um modo geral, as Constituições Estaduais referem-se a plebiscito vinculando-o à hipótese prevista pelo art. 18, § 4º da Constituição Federal, transcrevendo-lhe o enunciado literalmente. Nem todas; entretanto, reportam-se às instituições do plebiscito, do referendo e iniciativa popular com a amplitude de modalidades do exercício da soberania popular, que marca o nosso grande avanço da democracia participativa, a partir de 1988. Há, portanto, nesse particular, um vazio institucional; mas que não deve ser suprido pela interferência de outro poder, ainda que de hierarquia mais alta.

O Projeto de Lei nº 4.137/93, em seu art. 1º, refere-se à convocação de plebiscito ou referendo pela Câmara dos Deputados. A impropriedade é evidente, ferindo a

norma constitucional. Embora a iniciativa legislativa se dê na Câmara dos Deputados ou no Senado Federal, a prerrogativa da convocatória é do Congresso Nacional.

A qualificação das expressões "populações diretamente interessadas", referentes ao art. 18, § 3º e § 4º da Constituição Federal, supõe deficiência de interpretação que tem levado a que, com frequência, a consulta popular - sobre desmembramento de município, por exemplo - se circunscreva à população da área que propugna pelo desmembramento. Os Projetos de Lei nº 4.160/89 (art. 9º) e nº 4.137/93 (art. 6º), com clareza exemplar, corrigem a mencionada deformação hermenêutica. Essa é, aliás, a conclusão a que chegou o eminente jurista Geraldo Ataliba em um de seus brilhantes pareceres: "A interpretação sistemática também conduz à insuperável necessidade de serem ouvidas as populações, tanto do município desmembrado quanto do futuro município, resultante do desmembramento".

No que diz respeito à técnica legislativa, cabe salientar o quanto, de maneira reiterativa, vários dispositivos - de todos os projetos de lei em análise - constituem simples transcrição da Constituição Federal, o que, por nada acrescentar à lei nova, é desnecessária à inteligência do texto legislativo, além de torná-lo enxundioso e afeiar-lhe a redação.

Valha, a título de exemplo, a transcrição do art. 60, § 4º da Constituição Federal, que consagra as chamadas cláusulas pétreas. Não há de ser pelas respectivas incorporações à lei ordinária, como parece fluir do zelo dos nobres autores, que elas se erigirão em barreiras normativas. A proibição emana da Constituição Federal, que se estende a todo ordenamento jurídico, não cabendo sequer a emenda constitucional o poder de alterá-las e, menos ainda, à legislação ordinária. São, portanto, dispositivos despidiendos.

Nos conselhos da boa técnica legislativa, o transplante da norma constitucional à legislação ordinária, só tem cabida quando ele se impõe como imperativo de lógica. No mais, as remissões bastam e sobram; quando não baste, para maior leveza do texto legal, a simples implicitude da Lei Maior.

O nobre Deputado Sigmaringa Seixas, preocupado em dar maior espaço ao conceito de iniciativa popular, incorpora à sua proposição normas regulamentadoras dos artigos 37, § 3º; 58, § 2º, inciso IV e 197 da Constituição Federal, assegurando a cada cidadão "o direito de reclamar contra irregularidades na prestação de serviços públicos".

A olhos vistos, a matéria escapa do âmbito da iniciativa popular, conforme a conceitua o art. 61, § 2º da Constituição Federal: "A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei". Trata-se, pois, de um instituto da democracia participativa: o povo assumindo a iniciativa do processo legislativo. Ora, isso em nada se confunde com o "direito de reclamar contra irregularidades na prestação de serviços públicos".

Contudo, da norma constitucional, salta uma dúvida: "A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação de projeto de lei". De certo modo, soa como uma prescrição exemplificativa: pode ser exercida através de um projeto de lei. Mas, também, acaso pode mediante outro procedimento? Ou seja: é dado, ao legislador ordinário, criar outras modalidades de iniciativa popular, nos limites do ordenamento constitucional. De todo modo, opto - em nome da técnica legislativa - por não misturar alhos com bugalhos: os artigos da Constituição Federal, referentes à prestação de serviços públicos, merecem ser disciplinados à parte do projeto em estudo.

No mérito, é de toda conveniência e oportunidade a iniciativa - configurada em cada uma das proposições - voltada a conferir eficácia plena ao art. 14, incisos I, II e III da Constituição Federal, que instituíram o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular como modalidades do exercício da soberania popular.

Nos textos analisados, a conceituação dos referidos institutos carece de maior clareza, refletindo a controvérsia doutrinária, inclusive no âmbito nacional, e a diversidade de tratamento dado à matéria no direito constitucional comparado. Por isto mesmo, impõe-se maior cuidado na definição dos alcances de plebiscito e referendo, de modo a evitar que a prática política seja amanhã turbada, em prejuízo da nascente democracia participativa entre nós.

Gladío Gemma, no "Dicionário de Política" de Norberto Bobbio e outros, depois de assinalar que a "noção de plebiscito é controversa", se indaga: "Mas existe realmente uma diferença conceptual rigorosa entre ambos?" Pondera que os "estudiosos defendem, em geral, que existe uma diferença. Mas as definições que dão de plebiscito e que o deveriam distinguir do referendun, não se coadunam com o uso da linguagem apresentado no curso da história". - Depois de alongar-se numa resenha de conceituações, resultantes da prática histórica, Gladío Gemma conclui: "os dois termos são, a rigor, sinônimos", cabendo assim optar, em termos normativos, por uma definição que os distinga. ( 6 )

Nossos constitucionalistas, desde os que remontam a décadas atrás, tampouca são uniformes ao referirem-se a esses institutos da chamada democracia mista: Araújo Castro, em sua obra "A Constituição de 1937", assim doutrina: "Em alguns países, o povo não se satisfaz em escolher os seus representantes: quer ter a iniciativa das leis e o direito de recusá-las ou sancioná-las com o próprio voto. É o processo do referendun" ( 7 ). Como se vê, para Araújo Castro, a mesma expressão vale para designar os institutos do plebiscito e o referendun propriamente dito.

Pinto Ferreira, o consagrado mestre pernambucano, classifica o referendun em diversas modalidades: " a) referendun constituinte, quando se refere à reforma, revisão ou emenda da Constituição, e referendun legislativo, atinente às leis ordinárias; b) referendun obrigatório ou facultativo, conforme a consulta popular é exigida necessariamente pelas disposições constitucionais ou, no segundo caso, fica subordinada à livre disposição de uma autoridade, ou dependente de uma petição formulada por um certo número de eleitores; c) referendun consultivo, quando o povo é previamente solicitado para exprimir a sua manifestação popular sobre a lei já votada pelo Parlamento". ( 8 )

Diz ainda em seu "Curso de Direito Constitucional": " O referendun em sentido restrito se aplica a uma decisão do povo sobre uma medida legislativa. O plebiscito é a decisão do povo sobre um ato do Executivo". ( 9 )

José Cretella Jr. , em seus "Comentários à Constituição Brasileira de 1988", assim conceitua: "Em nossos dias, plebiscito é a consulta ao povo para que este, mediante pronunciamento, manifeste livremente sua opinião sobre assunto de interesse relevante". E, linhas adiante, acrescenta: " a Constituição do Brasil prevê o instituto do plebiscito, não como instrumento de direito das gentes, mas como meio de direito interno, como trabalho complementar no do legislador constituinte, mediante sufrágio universal e pelo voto secreto, com igual valor para todos".

Ao que parece, em sua visão, o plebiscito implica em consulta formulada antes que ato legislativo se configure. Dedução essa que se reforça quando o eminente constitucionalista se pronuncia sobre o conceito de referendun: " é medida a posteriori, sendo o instituto de direito constitucional, de direito interno, pelo qual as coletividades se pronunciam sobre decisão legislativa, desde que o pronunciamento reúna determinado número de assinatura, fixado em lei". ( 10 )

Darcy Azambuja, em sua "Teoria Geral do Estado", faz o elogio do referendun com enorme entusiasmo: "Dentro da teoria dos governos democráticos, não há negar as vantagens do referendun. Nenhum outro instituto de Direito Constitucional aproxima tanto, quanto ele, o governo da democracia pura. Entre os processos de racionalização do poder, o referendun é o mais direto e perfeito". ( 11 )

Ao conceituar o referendun, assim se expressa Darcy Azambuja: "A aplicação do referendun consiste em que todas ou algumas leis, depois de elaboradas pelo Parlamento, somente se tornam obrigatórias quando o corpo eleitoral, expressamente convocado, as aprova". E acrescenta, linhas adiante: "Há o referendun consultivo ou plebiscito, quando o povo é chamado a pronunciar-se sobre a conveniência ou não de uma lei a ser feita pelo Parlamento; e o referendun deliberativo, quando a consulta do povo é posterior à elaboração da lei". ( 12 ) Tudo, a rigor, em sua terminologia, é referendun.

José Afonso da Silva, constitucionalista da maior grandeza, é mais abrangente e mais definidor em suas lições a respeito dos institutos sobre os quais nos debruçamos: o referendun popular caracteriza-se "no fato de que os projetos de lei aprovados pelo legislativo devam ser submetidos à vontade popular, atendidas certas exigências, tais como pedido de certo número de eleitores, de certo número de parlamentares ou do próprio chefe do executivo, de sorte que o projeto se terá por aprovado apenas se receber votação favorável do corpo eleitoral, do contrário, reputar-se-á rejeitado; está previsto no mesmo art.

14, II, sendo da competência exclusiva do Congresso Nacional autorizá-lo (art. 49, XV), mas a Constituição não estabeleceu as condições de seu exercício; fica livre o Congresso Nacional de autorizá-lo também em matéria constitucional; ele pode mesmo expedir uma lei definindo critérios e requisitos para seu exercício". ( 13 )

No que se refere a plebiscito, o ilustre mestre paulista, não é menos claro e direto: "é também uma consulta popular, semelhante ao referendo; difere deste no fato de que visa a decidir previamente uma questão política ou institucional, antes de sua formulação legislativa, ao passo que o referendo versa sobre aprovação de textos de projeto de lei ou de emenda constitucional, já aprovados; o referendo ratifica (confirma) ou rejeita o projeto aprovado; o plebiscito autoriza a formulação da medida requerida; alguma vez fala-se em referendo consultivo no sentido de plebiscito, o que não é correto". ( 14 )

Vale, por fim, lembrar que no direito constitucional comparado não se aclara a controvérsia conceitual, cuja resenha se vem fazendo. A Constituição da República Portuguesa (3ª revisão, 1992), em seu art. 118, institui o referendo, não se reportando ao instituto específico do plebiscito. Dir-se-á que ambos os institutos se fundem na designação constitucional: referendo, por "decisão do Presidente da República, mediante proposta da Assembléa da República ou do Governo, nos casos e nos termos previstos na Constituição e na lei". Cabe, ainda, destacar que as emendas à Constituição estão excluídas do âmbito do referendo, assim como "as questões e os atos de conteúdo orçamental, tributário ou financeiro" (art. 118, inciso 3º, C.R.P.).

A Constituição da França (1986) prevê o instituto do referendo, no caso de reforma constitucional - desde que já tenha sido aprovada pela Assembléa Nacional e pelo Senado, quando então o povo poderá ser convocado para confirmá-la ou rejeitá-la. Contudo, trata-se de uma faculdade do Presidente da República, já que lhe cabe submeter o projeto de reforma tão somente ao Parlamento (reunido em Congresso), se lhe parecer politicamente mais adequado.

De igual modo, o Presidente da República - facultativamente - poderá "submeter a referendun todo projeto de lei que se refira à organização dos poderes públicos" (art. 11. C.F). Assim sendo, a figura do plebiscito, entendido como consulta prévia, não tem presença institucional na França. Nem se trata de uma questão terminológica: resulta evidente do texto constitucional que o referendo só se convoca pelo Presidente da República, no exercício de sua prerrogativa, como medida mediante a qual o povo ratifica ou rejeita determinado ato governamental.

A Constituição da Espanha (1986), ao definir as normas que regem a reforma constitucional, dispõe: "Aprovada a reforma pelas Cortes Gerais, será submetida a referendo para ratificação, quando assim o solicitar, nos quinze dias seguintes à sua aprovação, uma décima parte dos membros de qualquer das Câmaras" (art. 167, 3. CE). O instituto do plebiscito surge com a denominação de referendo consultivo: "As decisões políticas de especial importância poderão ser submetidas a referendo consultivo de todos os cidadãos" (art. 192, 1. CE).

No Chile, na vigência do regime chefiado pelo General Augusto Pinochet, a eleição de Presidente da República se processava mediante indicação unânime dos Comandantes em Chefe das Forças Armadas; e em caso de não lográ-la, devia ser convocado plebiscito para que a cidadania decidisse, confirmando a designação ou rechaçando-a. O plebiscito tinha, nessas circunstâncias, uma clara função cesarista (arts. 27 e 28, das Disposições Transitórias CC).

Na Constituição da República de Cuba, em seu art. 75, item "b", se estabelece, dentre as atribuições da Assembléa Nacional do Poder Popular, a de "aprovar, modificar ou derrogar as leis e submetê-las previamente a consulta popular, quando a considere procedente tendo em vista a índole da legislação de que se trate".

Darcy Azambuja, reportando-se a Barthélemy et Duez - em seu "Tratado de Direito Constitucional" - afirma que das "seis Constituições que a Suíça se deu, a contar de 1798, apenas uma, a de 1801, não foi submetida à ratificação popular. Pela Constituição de 1874, ainda em vigor, toda matéria constitucional deve ser submetida a referendun. Qualquer reforma ou revisão constitucional, tanto na esfera federal, como nos cantões, tem de ser proposta e aprovada pelo povo". ( 15 )

Nos Estados Unidos, o referendo também tem uma larga tradição. Valho-me, uma vez mais, dos ensinamentos de Darcy Azambuja: "Desde os primeiros anos deste século, em grande número de Estados, principalmente os de Oeste, o referendo foi estendido a todas as leis, desde que em cada caso o solicite um certo número de eleitores, que nunca é muito elevado, variando de 5 a 8 por cento do eleitorado. Cerca de 30 Estados praticam o referendo geral, para todas as leis, e tudo faz crer que os demais seguirão de perto essa prática". ( 16 )

Pelo exposto, a controvérsia em torno dos institutos do plebiscito e do referendo dá-se no plano da história e se reflete nos dias de hoje, em termos doutrinários e de direito constitucional. Desde a simples terminologia, à diversidade conceitual, até os alcances de sua aplicação, nada há de consentâneo quando se trata dos institutos de plebiscito e do referendo. Nesse particular, parece que ainda não descemos da Torre de Babel. Por outro lado, não temos tradição jurídica e política a recorrer para definir com clareza essas modalidades de exercício da soberania popular que, pela primeira vez - nessas dimensões - se inscrevem na Constituição da República.

Com efeito, a primeira convocação de referendo - se assim podemos denominar o episódio - dá-se em meio aos embaraços de nossa organização constitucional, nos primórdios de nossa Independência. Tendo dissolvido a Assembléia Constituinte, Dom Pedro I cria um Conselho de Estado e lhe entrega a tarefa de elaborar a Constituição do Império, prometendo formalmente - pelo Decreto Imperial de 13 de novembro de 1823 - submetê-la às Câmaras Municipais para "fazerem as observações que lhes parecerem justas". Com fundamento nessa consulta, Dom Pedro I promulgou a Constituição do Império, mediante a Carta de Lei de 25 de março de 1824. É difícil dizer que tal consulta tenha tido força de um referendo. De todo modo vale a pena, a título de curiosidade histórica, registrar que a Câmara Municipal de Recife e a Câmara Municipal de Itu (São Paulo) manifestaram-se contra a aprovação da Constituição que, na essência, nos fôra outorgada.

Com o advento da República, o Governo Provisório, através do Decreto nº 1, art. 1º, de 15 de novembro de 1889, tornou explícito que a forma de governo proclamada era "provisória"; e em seu art. 7º condicionou a vigência da República à opinião da cidadania: "o Governo Provisório não reconhece nem reconhecerá nenhum governo local contrário à forma republicana, aguardando, como lhe cumpre, o pronunciamento definitivo do voto da nação, livremente expressado pelo sufrágio popular". O fato é que, propriamente, referendo nunca houve; ressalvada a consulta plebiscitária sobre a forma de governo (república ou monarquia constitucional), realizada a 21 de abril de 1893.

A Constituição Federal de 1937 - que instituiu o Estado Novo - em seu art. 187, dispunha que ela própria seria "submetida ao plebiscito nacional na forma regulada em decreto do Presidente da República". Tampouco foi realizada a consulta popular. O regime durou o quanto pôde, sem jamais indagar do povo sobre seu destino. Curioso observar que Hélio Silva, comentando essa prescrição, refere-se a ela como "referendum". Ou seja, a controvérsia terminológica se reafirma, como ao longo da história das instituições do plebiscito e do referendo sempre se deu.

Por outro lado, cabe assinalar que a Constituição Federal de 1988, em seu art. 18, § 3º, prevê a hipótese de os Estados incorporarem-se entre si, subdividirem-se ou desmembrarem-se para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais. Para tanto exige que se atendam duas condicionantes: "aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito"; e aprovação do "Congresso Nacional, por lei complementar"; ouvidas as respectivas Assembléias Legislativas, nos termos do art. 48, inciso VI, da Constituição Federal.

Sem lugar a dúvida, o plebiscito - com essa função específica - é tão somente autorizativo. A Lei Maior é expressa: além da vontade favorável da população interessada, impõe-se "a aprovação do Congresso Nacional". Aliás, em tudo semelhante ao que determinava a Constituição de 1946, em seu artigo 2º: "os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros ou formarem novos Estados, mediante voto das respectivas assembléias legislativas, plebiscito das populações diretamente interessadas e aprovação do Congresso Nacional".

Trata-se, portanto, de um ato complexo, como assinala J. Cretella Jr. Ou seja: o plebiscito é um requisito necessário, mas não suficiente. Na primeira abordagem do tema, parece contraditório: recorrer-se ao povo, em consulta plebiscitária - ao povo que é o poder constituinte originário - e, não obstante, subordinar sua aprovação à decisão

conclusiva do Congresso Nacional. Carlos Maximiano, em seus "Comentários à Constituição Brasileira" (1946), referindo-se à questão em análise (art. 2º CF 1946), assim se expressa: "O estatuto de 1946 adotou o sistema bastante usado nos domínios do Direito Internacional - o do plebiscito, ao qual concorram as populações diretamente interessadas na adoção ou rejeição da medida planejada. Vencedora a inovação, nos meios locais, por um dos processos indicados, o Congresso Nacional dá a última palavra, votando depois de amplo debate". (17)

Dando dimensão maior à matéria sobre a qual se está discorrendo, Pontes de Miranda, em uma de suas lições de mestre, assim se pronuncia: "O plebiscito funciona aí, como democracia direta, sucedâneo da dupla votação por Assembléias consecutivas, que desapareceu. A aprovação pelo Congresso Nacional é de exigir-se, *de lege ferenda e de lege lata*, porque, sem ela, poderia dar-se que Estados-membros, facciosos e separatistas, vissem na fusão o primeiro passo para supremacia ou secessão, ou que dualidades partidárias ou de governo chegassem a subdivisões como recurso de acordo. Se, nos outros Estados (Estados Unidos da América, República Argentina), é indispensável tal aprovação, e assim se justifica plenamente a regra, na sua parte final, mais ainda no Brasil que, históricamente, concedeu às antigas Províncias que se fizessem Estados-membros, em vez de nascer das antigas Províncias" (18) Ou seja, como justifica o eminente constitucionalista: "A aprovação pelo Congresso Nacional resulta do princípio da federatividade". (19)

A Primeira Constituição Republicana em seu art. 4º, estabelecia: "Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se, para se anexar a outros ou formar novos Estados, mediante aquiescência das respectivas assembléias legislativas, em duas sessões anuais sucessivas e aprovação do Congresso Nacional".

João Barbalho, o grande comentarista da Constituição de 1891, doutrina sobre a questão em análise da seguinte forma: "A reunião de dois ou mais Estados para constituir em um só (incorporação), a divisão de algum deles quer para anexação de uma parte de seu território ao de outro, quer para da porção separada formar-se um novo Estado, são operações políticas, que não só entendem com o direito dos cidadãos dos Estados a que acrescerem ou de que se desmembrarem partes ou que se reduzirem a um só, mas também interessam à União, de que eles são membros". (20)

Diz ainda o emérito constitucionalista: "Há, em todos os casos deste artigo, submissão de cidadãos, do povo, a autoridades a que dantes não estavam sujeitos e também perda ou acréscimo de território. E isto envolve ato de soberania; pelo que torna-se necessária manifestação afirmativa da vontade popular. Essa manifestação a Constituição proporcionou fosse feita por intermédio dos corpos legislativos dos Estados interessados, e pelo Congresso Federal. (21)

Justifica-se, pelo exposto, a interferência do Congresso Nacional nos casos previstos pelo art. 18, § 3º - da Constituição de 1988: são Estados a alterarem a sua configuração geopolítica, com riscos de uma repercussão direta no próprio pacto federativo. É legítimo, portanto, que o Congresso Nacional diga a última palavra, desde que as populações diretamente interessadas, através de plebiscito, já tenham dado a sua aprovação, e tenham sido ouvidas as respectivas Assembléias Legislativas.

Afora razões de ordem política, que envolvam a unidade federativa, o surgimento de novos Estados - por qualquer das modalidades previstas na norma constitucional - demanda a análise de vários aspectos de ordem administrativa, social, econômica e financeira, difíceis de serem avaliados na consulta popular e que não podem deixar de sê-lo, sob pena das populações abrangidas se exporem a uma aventura danosa a seus interesses. Sem dúvida, essa é uma razão de ser a mais da cautela do legislador constituinte ao impor, além da consulta plebiscitária, a aprovação do Congresso Nacional por lei complementar.

Assim sendo, o plebiscito, em nossas instituições jurídicas assume duas modalidades: a de ordem geral, que abrange questões de relevância e de âmbito nacionais, cuja resposta popular configura decisão que obriga o Poder Legislativo ou o Poder Executivo; e a de ordem específica, que atende às hipóteses previstas no art. 18, § 3º da Constituição Federal, com função autorizativa.

Nem o Projeto de Lei nº 3.589/93, oriundo do Senado Federal, nem os que lhe foram apensados na Câmara dos Deputados, detiveram-se na análise dessa dicotomia



do plebiscito, conforme resulta incontornável da Constituição de 1988. Se prevalece a tese que venho de esboçar, a lei que a regulamente deverá contemplar um procedimento comum - em termos de iniciativa da consulta plebiscitária, mediante decreto legislativo -, para ambas as modalidades plebiscitárias; bifurcando-se, uma vez proclamada a aprovação popular, em ato conclusivo ou em projeto de lei complementar.

Cabe ainda assinalar que as diversas proposições não definiram os prazos, a que se devem conter os autores, na iniciativa de consulta plebiscitária e de referendo. A relevância prática salta aos olhos. No plebiscito, tudo está em que, ao ser formalizado, tenha o condão de sustar a tramitação de projeto legislativo ou de medida administrativa que se relacione diretamente com o objeto da consulta popular, aguardando o resultado das urnas, quando mais não seja por uma questão de economia processual. No caso de referendo, que pressupõe ato legislativo ou administrativo, anteriormente assentado, o prazo há de ser de uma brevidade sensata, de modo a que não se tenham consequências, dificilmente contornáveis, se acaso o povo rejeitar as medidas que lhe forem submetidas à consulta.

Por tudo quanto se vem de expor, à falta de critérios doutrinários uniformes ou de experiência histórica que nos possa guiar, evocando o conselho de Gláudio Gemma, considero legítimo que, livremente, sem peias conceituais, adotemos em termos normativos o que nos pareça mais adequado ao avanço da democracia participativa entre nós.

A iniciativa popular, não obstante sua enorme significação política, não foi objeto dos Projetos de Lei nº 1.748/91 e nº 4.137/93, além de ter sido tratada nas demais proposições sem maior criatividade.

O Senador Nelson Carneiro, em seu Projeto de Lei do Senado nº 5/91 - que foi um dos lastros fundamentais do Projeto de Lei nº 3.589/93 - destaca que a "iniciativa popular tem sido um mecanismo muito disseminado. Nos estados Unidos é admitida para leis locais e estaduais e até se formaram organizações especializadas, transformando-a (ou deformando-a) numa espécie de lobby profissionalizado. É comum em países capitalistas e socialistas. Tem sólida experiência na Suíça. No Brasil, tinha escassas práticas localizadas e antes da Constituição de 1988 não fora aplicada no âmbito federal".

José Afonso da Silva - que propugnou pela adoção da iniciativa popular no âmbito da Comissão Afonso Arinos - lamenta que ela não tenha sido acolhida "em matéria constitucional". O Senador Nelson Carneiro, na justificativa de sua proposição, dá-nos um testemunho valioso: "No processo constituinte de 1987/88, entre nós, tornou-se um instrumento de ampla aplicação. Neste processo foram formuladas 122 propostas de iniciativa popular, das quais 83 cumpriram as disposições regimentais (mínimo de 30.000 assinaturas e três entidades responsáveis) e foram, como tais, oficialmente admitidas. Tiveram influência na redação do texto constitucional".

A Constituição Federal, ao contrário do silêncio que guardou com as instituições do plebiscito e do referendo, traçou as linhas fundamentais da 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". A iniciativa popular não é instrumento hábil a que se recorra para a reforma constitucional. E está contida, como todo o processo legislativo, pelas normas de caráter proibitivo da Lei Maior. No mais, está a serviço da capacidade inovadora da cidadania.

Sobre os Projetos de Lei nº 1.578/96 e 1616/96, apensados à proposição original, já tive oportunidade de manifestar-me em Parecer Complementar, parecendo-me descabido reiterar as considerações ali expendidas.

Durante a discussão do Parecer, em mais de uma oportunidade, registrei palavras de louvor que só se explicam pela generosidade dos eminentes colegas. Mas recolhi também, com atenção e respeito, ponderações e críticas, que me permitiram rever o Substitutivo, expurgando-o de falhas e suprimindo as omissões que lhe empobreciam a clareza.

Como é natural - sem que isto implique a menor quebra da admiração que tenho pelo saber jurídico dos nobres colegas - não pude acolher todas as sugestões que foram emitidas, algumas delas formalizadas à maneira de emendas aditivas ou modificativas.

É com pesar, por exemplo, que não adoto a proposição do ilustre Deputado Jair Siqueira, pela qual se deveria inserir o instituto do veto popular no Substitutivo original que apresento, ao lado do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular. No mérito, não teria dificuldade de acatá-lo, na medida em que, através de seu exercício, estaria dando maior abrangência à democracia participativa.

Mesmo sem estar incluído entre os institutos previstos na Constituição Federal (art. 14, incisos I, II e III), a meu ver o veto popular poderia ser incorporado à lei regulamentadora, bastando para tanto acrescentar-se ao referendo suas características operacionais.

Na doutrina, conforme o próprio Autor acentua em sua erudita justificativa, a semelhança entre referendo e veto popular é tal que, a rigor, podia-se acolher a proposição. Não é por acaso que, nos Estados Unidos, os constitucionalistas denominam o veto popular de mandatory referendum.

Contudo, vejo um obstáculo intransponível. O veto popular é de iniciativa da cidadania e o referendo é da competência exclusiva do Congresso Nacional, cavando-se, em consequência, um fosso procedimental entre ambos: aquele deve ser formulado mediante projeto de lei ordinária; enquanto este, como resulta óbvio do texto constitucional, deve ser apresentado através de decreto legislativo, ao qual, pela sua natureza, aos cidadãos não cabe recorrer. Logo, não se pode fundir os dois institutos, como parecia possível à primeira análise.

O nobre Deputado Regis de Oliveira, não obstante o generoso aplauso com que acolheu o Parecer, questiona a constitucionalidade do disposto no parágrafo único do art. 6º do Substitutivo original, de vez que, a seu juízo, "restringe o direito de voto nos plebiscitos voltados para alterações territoriais".

O texto a que se refere o eminente parlamentar reporta-se a plebiscito em caso de incorporação, desmembramento, anexação, fusão de Estados ou Municípios (art. 18, § 3º e § 4º C.F.). Nesses casos, prescreve o Substitutivo, "só poderão votar os eleitores inscritos até cento e oitenta dias anteriores à data do início da tramitação do respectivo projeto de lei aprovado, vedada a participação dos transferidos de outras circunscrições fora desse prazo".

Acompanho, com frequência, o voto do nobre Deputado Regis de Oliveira. Mas, com a devida vênia, no caso em exame, não concordo com suas ponderações. Não se busca "vedar o direito de voto"; o que se intenta é disciplinar o direito de voto conforme o domicílio eleitoral, evitando o crescimento fraudulento do eleitorado às vésperas da consulta plebiscitária que se realize no Estado ou no Município. Não vejo, pois, onde o preceito se choça com a Constituição Federal. Contudo, reanalisando seu objetivo - a cautela contra o inchaço fraudulento do eleitorado -, passo a considerar dispensável a norma limitativa, de vez que a explicitação do conceito de "população diretamente interessada" (que o Substitutivo consagra) torna a burla, na prática, sem razão de ser. Acolho, assim, a sugestão do Deputado Regis de Oliveira e suprimo o parágrafo único do art. 6º do Substitutivo original.

O nobre Deputado Aldo Arantes também me honrou apresentando sugestões judiciosas, como lhe é característico. Desde logo, acolho o acréscimo ao art. 5º do Substitutivo: "preservando-se a continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano". Embora a cláusula já conste da norma constitucional, vale reiterá-la pela advertência que encerra em questão de irrecusável importância.

Acato, ainda, sugestão do eminente colega - que vem formulada como art. 4º no Voto em Separado -, dando-lhe, entretanto, redação mais abrangente, como se vê no art. 7º do Substitutivo em seu texto reelaborado. Com a devida vênia, entretanto, deixo de aceitar a proposição que veda a aplicação do "disposto no § 1º do art. 2º", do Substitutivo original, "quando se tratar de mandato eletivo já em curso". Pelas circunstâncias políticas que envolvem a ressalva sugerida, resvalando para o casuismo, creio desaconselhável adotá-la.

As sugestões apresentadas pelo nobre Deputado José Genofino - em seu voto em separado -, que a rigor configuram um Substitutivo, merecem acolhimento em vários casos específicos. É prudente, por exemplo, que se explicite que "o projeto de lei de iniciativa popular que tenha ao disposto no caput deste artigo" - art. 6º da proposição do

ilustre parlamentar - "não podera ser rejeitado por vicio de forma, cabendo à Câmara dos Deputados, por seu órgão competente, providenciar a correção de eventuais impropriedades de técnica legislativa ou de redação".

Por muito bem elaboradas que hajam sido, nem todas as proposições foram acolhidas, dado que, em alguns casos, estão contemplados nos Substitutivos apresentados ou ferem normas constitucionais.

Acato também ponderações que me foram feitas pelo nobre Deputado Aloysio Nunes Ferreira, que nos honra como Presidente da C.C.J.R., relativas a questões regimentais. Com efeito, no Substitutivo original, estão incluídas normas de procedimento que implicam numa reforma do Regimento Comum do Congresso Nacional, o que não nos é dado fazer através de projeto de lei ordinária. Dado que a elaboração do Regimento Interno é prerrogativa da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, em cada caso respectivo, a espécie normativa para formulá-la há de ser a Resolução, que independe de sanção do Presidente da República. Pelo exposto, suprimo do Substitutivo original normas de caráter regimental, que não de ser apresentadas, a seu tempo, em competente emenda ao Regimento Comum do Congresso Nacional.

O nobre Deputado Adhemar de Barros sugere, em seu voto em separado, que se delimite a tramitação de projeto de iniciativa popular ao prazo de noventa dias. O Substitutivo prevê em regime de urgência. No mérito nossa concordância é absoluta, na medida em que se busca poupar à iniciativa popular os embaraços que ocorrem, com frequência, no processo legislativo. Mas, em ambos os casos - tanto no Substitutivo quanto na sugestão do ilustre Deputado Adhemar de Barros - estaríamos criando normas de natureza regimental através de lei ordinária, o que obrigaria a submetê-las à sanção do Presidente da República. Com isso, pelo que ficou anteriormente exposto, estaríamos ferindo a própria Constituição Federal.

Pinto Ferreira, referindo-se às instituições do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular, ponderou que a "Constituição Brasileira de 1988 permitiu uma pequena infiltração da democracia direta". (22)

Com a devida vênia, o eminente jurista não alongou a visão além do horizonte. Começo assinalando o fato de que a Constituição Federal - como nenhuma outra, de quantas pude compulsar -, ao cimentar os princípios fundamentais em que se apoia, proclamou como enunciado básico: "Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição" (art. 1º, § único, Constituição Federal). A democracia representativa cede lugar à participação direta do povo, o que significa verdadeira revolução política.

É certo que, na prática de nossos dias, pela inorganicidade social que ainda nos caracteriza, os instrumentos da democracia participativa, recém incorporados ao ordenamento constitucional, parecem esgotar-se em simples declaração. Prefiro, no entanto, entrever-los no amanhã quando os homens - sem a prevalência dos privilégios da minoria - "se comunicarem instantaneamente, através de sistemas integrados que lhes captem a opinião, o próprio voto". (23)

Sei que pode parecer utópico. Contudo, eu me pergunto: "O caráter excludente da tecnologia, pelo elitismo que encarna, não estará em algum tempo mais, se transformando em espaço aberto à participação política? Supondo que a tecnologia torne possível o cenário entrevisto, é hora de ir aprimorando as instituições políticas, ao menos para que, no momento oportuno, o descompasso entre técnica e política não seja tão grande". (24)

Assim entendo e louvo a contribuição dos nobres senadores e deputados federais, ao formularem os projetos de lei que tive a honra de relatar e analisar - e dos quais extraio o essencial, reordenando o articulado e recompondo, através de um Substitutivo, o que é a idéia-força, que em todos eles se consubstancia; nele inserindo, ademais, sugestões que eminentes colegas emitiram ao longo da discussão do Parcer, que o enriqueceram sobremaneira.

### III - VOTO DO RELATOR

Pelo exposto, voto pela aprovação do Projeto de Lei nº 3.589/93, bem como dos Projetos de Lei que lhe foram apensados (PL nº 4.160/89, PL nº 1.748/91, PL nº 3.876/93, PL nº 4.137/93, PL nº 1.578/96 e PL nº 1.616/96), na forma do Substitutivo que apresento a seguir, tanto no que concerne à constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, quanto no que respeita ao mérito.

Sala das Comissões, em 06 de agosto de 1996.

  
DEPUTADO ALMINO AFFONSO  
RELATOR

### - CITAÇÕES -

- 1 ) José Cretella Junior, "Comentários à Constituição Brasileira de 1988", Volume II, pág. 1094. Forense Universitária, 1989.
- 2 ) José Cretella Junior, op. cit. pág. 1095.
- 3 ) Pinto Ferreira, "Comentários à Constituição Brasileira", vol. 2º, página 505. Editora Saraiva, São Paulo, 1990.
- 4 ) Pontes de Miranda, "Comentários à Constituição de 1967", Tomo III, pág. 142. Revista dos Tribunais, 2ª edição.
- 5 ) Pedro Calmon, "Curso de Direito Constitucional Brasileiro", pág. 159. Livraria Editora Freitas Bastos, São Paulo, 1947.
- 6 ) Gladio Gemma, "Dicionário de Política", de Norberto Bobbio e outros, pág. 927, Editora Universidade de Brasília, DF.
- 7 ) Araújo Castro, "A Constituição de 1937", pág. 45. Editora Freitas Bastos, Rio de Janeiro, 1938.
- 8 ) Pinto Ferreira, "Curso de Direito Constitucional", pág. 189, Editora Saraiva, São Paulo, 1993.
- 9 ) Pinto Ferreira, op. cit., pág. 189.
- 10 ) José Cretella Junior, "Comentários à Constituição Brasileira de 1988", págs. 1095 e 1096. Editora Saraiva, São Paulo, 1989.
- 11 ) Darcy Azambuja, "Teoria Geral do Estado", pág. 225. Editora Globo, Rio de Janeiro.
- 12 ) Darcy Azambuja, op. cit., pág. 224.
- 13 ) José Afonso da Silva, "Curso de Direito Constitucional Positivo", pág. 126. Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 1990.
- 14 ) José Afonso da Silva, op. cit., pág. 126.
- 15 ) Darcy Azambuja, op. cit., pág. 225.
- 16 ) Darcy Azambuja, op. cit. 227.

- 17) Carlos Maximiano, "Comentários à Constituição Brasileira" - 1946, Vol. 1º, pág. 177. Editora Livraria Editora Freitas Bastos, São Paulo, 1954.
- 18) Pontes de Miranda, "Comentários à Constituição de 1946", pág. 381 Tomo I. Editora Borsoi, Rio de Janeiro, 1960.
- 19) Pontes de Miranda, op. cit. pág. 380.
- 20) João Barbalho, "Constituição Federal Brasileira - Comentários", pág. 24. F. Briguiet e Cia. Editores, Rio de Janeiro, 1924.
- 21) João Barbalho, op. cit., pág. 24.
- 22) Pinto Ferreira, op. cit. pág. 188.
- 23) Almino Affonso, "Parlamentarismo, Governo do Povo", pág. 182. Editora "Letras e Letras", São Paulo, 1993.
- 24) Almino Affonso, op. cit. pág. 182.

### SUBSTITUTIVO OFERECIDO PELO RELATOR

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º - A soberania popular é exercida por sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, nos termos desta lei e das normas constitucionais pertinentes, mediante:

I) plebiscito;

II) referendo;

III) iniciativa popular.

Art. 2º - Plebiscito e referendo são consultas formuladas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa.

§ 1º - O plebiscito é convocado com anterioridade a ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo pelo voto aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido.

§ 2º - O referendo é convocado com posterioridade a ato legislativo ou administrativo, cumprindo ao povo a respectiva ratificação ou rejeição.

Art. 3º - Nas questões de relevância nacional, de competência do Poder Legislativo ou do Poder Executivo, o plebiscito e o referendo são convocados mediante decreto legislativo, por proposta de um terço, no mínimo, dos membros que compõem qualquer das Casas do Congresso Nacional, de conformidade com esta lei.

Art. 4º - A incorporação de Estados entre si, subdivisão ou desmembramento para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, dependem da aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar, ouvidas as respectivas Assembléias Legislativas.

§ 1º - Proclamado o resultado da consulta plebiscitária, sendo favorável à alteração territorial acima prevista, o projeto de lei complementar respectivo será proposto perante qualquer das Casas do Congresso Nacional.

§ 2º - À Casa perante a qual tenha sido apresentado o projeto de lei complementar, referido no parágrafo anterior, compete proceder a audiência das respectivas Assembléias Legislativas.

§ 3º - O Congresso Nacional, ao aprovar a lei complementar, tomará em conta os aspectos administrativos, financeiros, sociais e econômicos dos Estados ou Territórios afetados.

Art. 5º - O plebiscito, em caso de criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios, será convocado de acordo com os requisitos previstos em lei complementar estadual e aprovado pela população diretamente interessada, preservando-se a continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano.

Art. 6º - Nas demais questões, de competência dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, o plebiscito e o referendo serão convocados de conformidade com a Constituição Estadual ou respectiva Lei Orgânica.

Art. 7º - Nas consultas plebiscitárias previstas nos artigos 4º e 5º entende-se por população diretamente interessada tanto a do território que se pretende desmembrar, quanto a do que sofrerá desmembramento; em caso de fusão ou anexação, tanto a população da área que se quer anexar quanto a da que receberá o acréscimo; e a vontade popular se aferirá pelo percentual que se manifestar em relação ao total da população consultada.

Art. 8º - Aprovado o ato convocatório, o Presidente do Congresso Nacional dará ciência à Justiça Eleitoral, a quem incumbirá, nos limites de sua circunscrição:

- a) fixar a data da consulta popular;
- b) tornar pública a cédula respectiva;
- c) expedir instruções para a realização do plebiscito ou referendo;
- d) assegurar gratuidade aos partidos políticos, nos meios de comunicação de massa concessionários de serviço público, para a divulgação de seus postulados referentes à matéria em questão.

Art. 9º - Convocado pelo plebiscito, o projeto legislativo ou medida administrativa não efetivada, cujas matérias constituam objeto da consulta popular, terá sustada sua tramitação, até que o resultado das urnas seja proclamado.

Art. 10 - O plebiscito ou referendo, convocado nos termos da presente lei, será considerado aprovado ou rejeitado por maioria simples, de acordo com o resultado homologado pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Art. 11 - O referendo pode ser convocado no prazo de trinta dias, a contar da promulgação de lei ou adoção de medida administrativa, que se relacione de maneira direta com a consulta popular.

Art. 12 - A tramitação dos projetos de plebiscito e referendo obedecerá às normas do Regimento Comum do Congresso Nacional.

Art. 13 - A iniciativa popular consiste na apresentação de projeto de lei ordinária à Câmara dos Deputados, 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.

§ 1º - O projeto de lei de iniciativa popular deverá circunscrever-se a um só assunto.

§ 2º - O projeto de lei de iniciativa popular não poderá ser rejeitado por vício de forma, cabendo à Câmara dos Deputados, por seu órgão competente, providenciar a correção de eventuais impropriedades de técnica legislativa ou de redação.


§ 3º - É vedada a iniciativa popular nas matérias da competência exclusiva do Presidente da República, do Poder Legislativo e do Poder Judiciário.

Art. 14 - A Câmara dos Deputados, verificando o cumprimento das exigências estabelecidas no art. 13 e respectivos parágrafos da presente lei, dará seguimento à iniciativa popular, consoante às normas do Regimento Interno.

Art. 15 - Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Art. 16 - Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília (DF) ..... de Agosto de 1996.

  
DEPUTADO ALMINO AFFONSO  
RELATOR

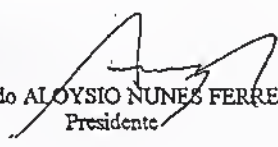
### III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, em reunião ordinária realizada hoje, opinou unanimemente pela constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação, com substitutivo, do Projeto de Lei nº 3.589/93 e dos de nºs 4.160/89, 1.748/91, 3.876 e 4.137, de 1993, 1.578 e 1.616, de 1996, apensados, nos termos do parecer reformulado do Relator, Deputado Almino Affonso. O Deputado José Genoíno votou em separado e com restrições.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Aloysio Nunes Ferreira - Presidente, Vicente Cascione, Nestor Duarte e Vicente Arruda - Vice-Presidentes, Antônio dos Santos, Benedito de Lira, Paes Landim, Régis de Oliveira, Rodrigues Palma, Roland Lavigne, Vilmar Rocha, Ary Kara, De Velasco, Eudoro Pedroza, Gilvan Freire, João Natal, José Luiz Clerot, Adhemar de Barros Filho, Adylson Motta, Gerson Peres, Ibrahim Abi-Ackel, Jair Siqueira, Jarbas Lima, José Rezende, Prisco Viana, Almino Affonso, Danilo de Castro, Edson Silva, Marconi Perillo, Welson Gasparini, Zulaic Cobra, José Genoíno, Luiz Mainardi, Marcelo Déda, Milton Mendes, Milton Temer, Coriolano Sales, Ênio Bacci, Sílvio Abreu, Cláudio Cajado, Jair Soares, Jairo Azi, Júlio César, Moisés Lipnik, Roberto Valadão, Bonifácio de Andrada e Franco Montoro.

Sala da Comissão, em 07 de agosto de 1996

  
Deputado ALOYSIO NUNES FERREIRA  
Presidente

PROJETO DE LEI Nº 3.589, DE 1993

SUBSTITUTIVO ADOTADO -CCJR

Regulamenta a execução do disposto no art. 14, I, II e III da Constituição.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º - A soberania popular é exercida por sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, nos termos desta lei e das normas constitucionais pertinentes, mediante:

- I) plebiscito;
- II) referendo;
- III) iniciativa popular.

Art. 2º - Plebiscito e referendo são consultas formuladas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa.

§ 1º - O plebiscito é convocado com anterioridade a ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo pelo voto aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido.

§ 2º - O referendo é convocado com posterioridade a ato legislativo ou administrativo, cumprindo ao povo a respectiva ratificação ou rejeição.

Art. 3º - Nas questões de relevância nacional, de competência do Poder Legislativo ou do Poder Executivo, o plebiscito e o referendo são convocados mediante decreto legislativo, por proposta de um terço, no mínimo, dos membros que compõem qualquer das Casas do Congresso Nacional, de conformidade com esta lei.

Art. 4º - A incorporação de Estados entre si, subdivisão ou desmembramento para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, dependem da aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar, ouvidas as respectivas Assembléias Legislativas.

§ 1º - Proclamado o resultado da consulta plebiscitária, sendo favorável à alteração territorial acima prevista, o projeto de lei complementar respectivo será proposto perante qualquer das Casas do Congresso Nacional.

§ 2º - A Casa perante a qual tenha sido apresentado o projeto de lei complementar, referido no parágrafo anterior, compete proceder a audiência das respectivas Assembléias Legislativas.

§ 3º - O Congresso Nacional, ao aprovar a lei complementar, tomará em conta os aspectos administrativos, financeiros, sociais e econômicos dos Estados ou Territórios afetados.

Art. 5º - O plebiscito, em caso de criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios, será convocado de acordo com os requisitos previstos em lei complementar estadual e aprovado pela população diretamente interessada, preservando-se a continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano.

Art. 6º - Nas demais questões, de competência dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, o plebiscito e o referendo serão convocados de conformidade com a Constituição Estadual ou respectiva Lei Orgânica.

Art. 7º - Nas consultas plebiscitárias previstas nos artigos 4º e 5º entende-se por população diretamente interessada tanto a do território que se pretende desmembrar, quanto a do que sofrerá desmembramento; em caso de fusão ou anexação, tanto a população da área que se quer anexar quanto a da que receberá o acréscimo; e a vontade popular se aferirá pelo percentual que se manifestar em relação ao total da população consultada.

Art. 8º - Aprovado o ato convocatório, o Presidente do Congresso Nacional dará ciência à Justiça Eleitoral, a quem incumbirá, nos limites de sua circunscrição:

- a) fixar a data da consulta popular;
- b) tornar pública a cédula respectiva;



c) expedir instruções para a realização do plebiscito ou referendo;

d) assegurar gratuidade aos partidos políticos, nos meios de comunicação de massa concessionários de serviço público, para a divulgação de seus postulados referentes à matéria em questão.

Art. 9º - Convocado pelo plebiscito, o projeto legislativo ou medida administrativa não efetivada, cujas matérias constituam objeto da consulta popular, terá sustada sua tramitação, até que o resultado das urnas seja proclamado.

Art. 10 - O plebiscito ou referendo, convocado nos termos da presente lei, será considerado aprovado ou rejeitado por maioria simples, de acordo com o resultado homologado pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Art. 11 - O referendo pode ser convocado no prazo de trinta dias, a contar da promulgação de lei ou adoção de medida administrativa, que se relacione de maneira direta com a consulta popular.

Art. 12 - A tramitação dos projetos de plebiscito e referendo obedecerá às normas do Regimento Comum do Congresso Nacional.

Art. 13 - A iniciativa popular consiste na apresentação de projeto de lei ordinária à Câmara dos Deputados, 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.

§ 1º - O projeto de lei de iniciativa popular deverá circunscrever-se a um só assunto.

§ 2º - O projeto de lei de iniciativa popular não poderá ser rejeitado por vício de forma, cabendo à Câmara dos Deputados, por seu órgão competente, providenciar a correção de eventuais impropriedades de técnica legislativa ou de redação.

§ 3º - É vedada a iniciativa popular nas matérias da competência exclusiva do Presidente da República, do Poder Legislativo e do Poder Judiciário.

Art. 14 - A Câmara dos Deputados, verificando o cumprimento das exigências estabelecidas no art. 13 e respectivos parágrafos da presente lei, dará seguimento à iniciativa popular, consoante às normas do Regimento Interno.

Art. 15 - Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Art. 16 - Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, em 07 de agosto de 1996

Deputado ALOXSIO NUNES FERREIRA  
Presidente

## VOTO EM SEPARADO

(Do Sr. José Genoíno)

Antes de comentar o projeto de lei em análise, faz-se necessário saudar com ênfase dois fatos com ele relacionados. O primeiro é o simples fato de se estar levando adiante a regulamentação de um dos pontos de sustentação do regime democrático brasileiro, tal como foi constitucionalmente configurado em 1988 - qual seja, o recurso ao exercício direto do poder pelo povo.

O segundo fato a saudar é o parecer apresentado pelo ilustre Relator, Deputado Almino Affonso. A competência com que foi tratada a matéria me exime de voltar à exposição histórica e sistemática dos vários aspectos que compõem a questão. Constato, apenas, tratar-se de peça de leitura obrigatória para os que doravante pretendam abordar o tema.

Algumas considerações, que passarei a detalhar a seguir, levam-me, contudo, a proferir o presente voto em separado. O fator mais importante consiste na percepção da necessidade de se trazer ao debate, nesta Comissão, o maior número possível de contribuições, para que todos nós, e o Relator em primeiro lugar, possamos chegar à redação mais adequada do projeto. Trata-se de matéria inovadora em nosso contexto institucional, a exigir reflexão conjunta, criatividade e abertura a idéias de várias origens.

Quanto às inovações de conteúdo, proponho normas com implicações relevantes para a concepção de democracia que pretendamos implementar. A primeira diz respeito ao processo de convocação de referendo ou plebiscito. Infelizmente, nossa Constituição, de forma até certo ponto contraditória, vinculou o recurso a esses instrumentos, complementares e alternativos aos instrumentos representativos, à decisão do órgão de representação por excelência, o Congresso Nacional. Tal fato deveu-se, provavelmente, à percepção da conveniência de se afastar o Poder Executivo do processo de consulta popular, para evitar casos de cesarismo.

De qualquer forma, criou-se um obstáculo para que elaborássemos um processo de convocação mais consentâneo com a natureza dos institutos em causa, nomeadamente pela auto-organização dos cidadãos. Para contornar, em parte, tal obstáculo, pareceu-me conveniente criar um processo simplificado de exercício, pelo Congresso, de sua competência exclusiva de permitir o recurso à consulta popular. Por outro lado, ao se estabelecer um prazo razoável para que a decisão popular possa ser invertida, cria-se um incentivo à reflexão cuidadosa antes da proposição de qualquer plebiscito ou referendo.

No mesmo art. 3º em que estabeleço o processo simplificado de convocação de referendo e plebiscito, incorporo ao texto da lei - furtivamente, poder-se-ia dizer - a proibição de consulta popular a respeito das cláusulas pétreas da Constituição Federal. Independentemente do mérito das considerações técnicas do ilustre Relator, Deputado Almino Affonso, penso que, por prudência, não podemos deixar de explicitar o princípio da imutabilidade dos aspectos fundantes de nossa ordem constitucional.

Outra modificação de relevo consiste em separar o plebiscito e o

referendo da norma constitucional que estabelece a obrigatoriedade do voto. O fundamento literal para a separação reside na própria formulação do art. 14 da Constituição Federal, que permite distinguir o exercício indireto da soberania popular, pelo voto direto e secreto, de seu exercício direto, mediante plebiscito, referendo e iniciativa popular de leis. Esta distinção torna-se tanto mais necessária quanto é nítido que a eleição de representantes difere substantivamente do poder de decisão imediata. No primeiro caso, estamos diante de matéria propriamente eleitoral, no segundo caso encontramos uma situação análoga ao processo de tomada de decisões em Casas Legislativas.

Com base nessa última analogia, proponho um modelo de decisão popular assemelhado com o processo legislativo clássico, no qual tenham o direito de participar todos os cidadãos regularmente inscritos como eleitores, embora tal inscrição seja primordialmente um requisito organizacional, pois o cidadão não exerce aí o poder de eleger decisores, mas o poder de decidir diretamente. Analogamente às Casas Legislativas, a maioria dos decisores deverá manifestar sua posição para que a decisão seja tomada, abrindo-se espaço, também, para uma espécie de obstrução da minoria, que poderá não "dar *quorum*" para a decisão. Por fim, expressando-se a maioria dos decisores, a decisão será tomada pela maioria dos "presentes".

Para dotar de caráter mais sistemático a contribuição que estou apresentando, optei por reorganizar todo o texto do projeto de lei. Uma comparação atenta mostrará a afinidade entre o substitutivo a seguir apresentado e o que nos foi trazido pelo nobre Relator. As diferenças residem basicamente em redações alternativas de alguns pontos e em uma nova organização da matéria em outros. Não se trata, portanto, de um voto para se contrapor ao do Relator, mas para colaborar com ele. Após a leitura do seu magnífico parecer, estou certo de que ninguém melhor que o próprio Deputado Almino Affonso para julgar da pertinência ou não de minhas colocações.

É neste espírito que coloco o presente voto à consideração dos membros desta Comissão, em especial o ilustre Relator, Deputado Almino Affonso.

Sala da Comissão, em de de 199.

  
Deputado JOSÉ GENOÍNO

#### SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI N° 3.589, DE 1993

Regulamenta o art. 14, *caput*, da Constituição Federal, disciplinando os institutos do plebiscito, referendo e iniciativa popular de leis.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º A soberania popular é exercida diretamente, nos termos da Constituição Federal e desta lei, mediante plebiscito, referendo e iniciativa legislativa.

Art. 2º Plebiscito e referendo são consultas formuladas ao povo sobre matéria de acentuada relevância constitucional, legislativa ou administrativa, observando-se que:

I - o plebiscito é o instrumento adequado a consultas sobre matérias ainda não disciplinadas em norma jurídica, devendo ser convocado anteriormente à produção de ato normativo sobre o tema;

II - o referendo é o instrumento adequado a consultas sobre a manutenção ou revogação de norma jurídica em vigor, devendo ser convocado no prazo de até trinta dias após a publicação da respectiva norma.

§1º Convocado plebiscito sobre matéria que já seja objeto de proposição em trâmite no Congresso Nacional, não se deliberará sobre ela até que seja promulgado o resultado da respectiva consulta.

§2º A decisão popular em plebiscito ou referendo vincula o Poder Público pelo prazo de 8 anos após sua realização.

Art. 3º Nas questões de competência da União, o plebiscito e o referendo são convocados por ato do Presidente do Congresso Nacional, mediante requerimento subscrito por, no mínimo, um terço dos membros de cada uma de suas Casas.

§ 1º O Presidente do Congresso Nacional só deixará de convocar plebiscito ou referendo quando o requerimento:

I - desatender ao *quorum* de assinaturas fixado no parágrafo anterior;

II - destinar-se à realização de plebiscito ou referendo sobre matéria tendente a abolir a forma federativa do estado, o voto direto, secreto, universal e periódico, a separação dos Poderes ou os direitos e garantias individuais.

§ 2º Nas questões de competência dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, o plebiscito e o referendo serão convocados na forma da respectiva legislação.

Art. 4º Convocado plebiscito ou referendo, competirá à Justiça Eleitoral proceder à sua realização, e especialmente:

- a) fixar a data da consulta popular;
- b) tornar pública a cédula respectiva;
- c) expedir instruções para a realização da consulta;
- d) assegurar gratuidade aos partidos políticos, nos meios de comunicação de massa concessionários de serviço público, para divulgação de seus

postulados referentes à matéria objeto da consulta.

Art. 5º Terão direito a opinar em plebiscito ou referendo todos os cidadãos regularmente inscritos como eleitores na data da convocação da respectiva consulta, observado disposto no § 1º deste artigo.

§ 1º No caso específico dos plebiscitos de que trata o § 3º do art. 18 da Constituição Federal, só terá direito a opinar a população diretamente interessada na respectiva alteração territorial, assim considerada:

I - em caso de desmembramento ou anexação, a do território que pretende se desmembrar ou se anexar e a dos que sofrerão desmembramento ou anexação;

II - em caso de incorporação ou fusão, a dos territórios que pretendem se incorporar ou fundir;

III - em caso de subdivisão, a do território que pretende se subdividir.

§ 2º O resultado do plebiscito ou referendo, em qualquer caso, será tomado por maioria de votos.

§ 3º A decisão popular só terá efeito vinculante para o Poder Público, nos termos do § 2º do art. 2º desta lei, quando tenha opinado, no mínimo, a maioria absoluta dos cidadãos com direito a se manifestarem.

§ 4º O resultado de consulta plebiscitária, quando favorável a qualquer alteração territorial nos termos do § 3º do art. 18 da Constituição Federal, constitui pré-requisito para a apresentação do respectivo projeto de lei complementar perante qualquer das Casas do Congresso Nacional.

§ 5º A Casa perante a qual tenha sido apresentado o projeto de lei complementar referido no parágrafo anterior compete, antes da deliberação final sobre o assunto, proceder à audiência das respectivas Assembléias Legislativas, nos termos do art. 48, inciso VI, da Constituição Federal.

Art. 6º A iniciativa popular de lei complementar ou ordinária será exercida pela apresentação, à Câmara dos Deputados, de projeto subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído por pelo menos cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

§ 1º O projeto de lei de iniciativa popular que atender ao disposto no *caput* deste artigo não poderá ser rejeitado por vício de forma, cabendo à Câmara dos Deputados, por seu órgão competente, providenciar a correção de eventuais impropriedades de técnica legislativa ou de redação.

§ 2º É vedada a apresentação de projeto de lei popular sobre matéria de iniciativa reservada, pela Constituição Federal, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores e ao Procurador-Geral da República.

§ 3º Os projetos de lei de iniciativa popular tramitarão em regime de prioridade.

Art. 7º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 8º Revogam-se as disposições em contrário.

Sala da Comissão, em de de 199.

  
Deputado JOSÉ GENÓINO

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

