

QUALIFICAÇÃO LEGISLATIVA: MECANISMOS ALIADOS À ELABORAÇÃO DE LEIS EFICAZES PELO PODER LEGISLATIVO FEDERAL

Flavia Silva Angotti¹

RESUMO: O artigo busca estudar as concepções filosóficas de Montesquieu no que se refere à separação dos três poderes, para em seguida, analisar o processo legislativo federal, descrever o trâmite das leis ordinárias e complementares, bem como salientar a quantidade e a qualidade das leis produzidas pelo poder legislativo. A problemática está centrada na influência negativa que o *lobby* – não regulamentado no Brasil – e a fidelidade partidária podem causar aos parlamentares durante a tramitação do projeto de lei, passível inclusive, de inutilizar os institutos aliados à qualificação das leis. A metodologia baseou-se em pesquisa bibliográfica, a partir da leitura de autores clássicos e contemporâneos relacionados com o tema, em uma aproximação do “estado da arte”. As respostas preliminares sugerem a importância da audiência pública, da legística e da avaliação de impacto legislativo na produção de normas eficazes que poderão substituir o leque de normas sem aplicabilidade no Brasil.

Palavras-chave: Processo Legislativo. Legística. Avaliação de Impacto Legislativo. Audiência Pública. *Lobby*. Fidelidade Partidária.

ABSTRACT: The article seeks to study Montesquieu's philosophical conceptions regarding to the separation of the three powers and then analyze the federal legislative process, describe the procedure of ordinary and complementary laws, as well as emphasize the quantity and quality of the laws produced by the legislative power. The problematic is focused on the negative influence that Lobby - Lobby is not regulated in Brazil - and the party loyalty may cause to the parliamentarians during the procedure of law projects, including the possibility of disabling the institutes allied to the qualification of the laws. The methodology was based on bibliographical research, from the reading of classical and contemporary authors related to the theme, in an approach to the "State of art". The preliminary responses suggest the importance of public hearing, the legistics and the evaluation of legislative impact in the production of effective norms which may replace the range of norms without applicability in Brazil.

Keywords: Legislative Process. Legistics. Legislative Impact Evaluation. Public Hearing. Lobby. Party loyalty.

¹ Acadêmica do Curso de Direito da Universidade Católica de Brasília.

Artigo enviado em: 10/09/2016.

Artigo aceito em: 25/10/2016.



SUMÁRIO

INTRODUÇÃO

1 A TRAMITAÇÃO DO PROCESSO LEGISLATIVO FEDERAL

2 MECANISMOS ALIADOS À QUALIFICAÇÃO DAS LEIS

3 CIRCUNSTÂNCIAS PROPENSAS A DETURPAR A PRODUÇÃO E EFETIVAÇÃO DE BOAS LEIS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

CONCLUSÃO

REFERÊNCIAS

INTRODUÇÃO

Este artigo científico tem como foco de pesquisa o Direito Constitucional, especificamente o Poder Legislativo Federal. De início, são abordadas, sucintamente, as concepções filosóficas de Montesquieu, autor clássico, para entender a teoria da separação dos poderes essenciais ao Estado.

Em seguida, ao discorrer sobre o trâmite e o conjunto dos atos do processo legislativo federal, fundamentados pela Constituição Federal, para instituição de leis complementares e leis ordinárias, constata-se, conforme Ferreira Filho (2012), um aumento considerável do número de leis criadas no Brasil. Desta questão, surge a indagação quanto a quantidade de leis que estão sendo produzidas pelo poder legislativo, em detrimento da qualidade oferecida por elas.

Será abordada a problemática da influência negativa que o *lobby*, não regulamentado no Brasil, e a fidelidade partidária podem causar ao processo legislativo, de modo a atrapalhar a inclusão de boas normas ao ordenamento jurídico do país, e em contrapartida, facilitar a inclusão de normas inúteis ou meramente simbólicas.

Quanto à elaboração de boas leis, são sugeridos mecanismos que podem auxiliar os parlamentares nesse âmbito. Assim, a essência do trabalho é a abordagem acerca da importância da audiência pública, da legística e da avaliação de impacto legislativo na elaboração de projetos de leis no Congresso Nacional. Será demonstrado que estes três aparatos agregam qualidade ao processo legislativo, e, por conseguinte, propiciam leis mais adequadas e eficientes.

Seria vantajoso ao sistema normativo brasileiro que o fluxo de leis fosse diminuído e em compensação, nas prevacentes, fosse estudado o tipo de problema e a sua proporção, quais os setores da sociedade são mais afetados, quais os objetivos devem ser atingidos em forma de lei, quais as alternativas de lei mais eficazes para o problema tratado e quais as prováveis consequências econômicas, sociais e ambientais em cada uma das alternativas apontadas, conforme sugere as diretrizes para avaliação de impacto legislativo (BRASIL, 2016a).

Se houvesse a possibilidade concreta dos consultores legislativos e dos parlamentares utilizarem desses parâmetros expostos, e outros mais conforme o necessário, em cada lei projetada ou já instituída, o processo legislativo seria capaz de desenvolver e manter normas mais engenhosas do que as atuais, as quais hoje raramente se sujeitam a estas técnicas.

Para ilustrar a teoria apresentada, é dado o exemplo prático do Projeto de Lei 4850/2016, que estabelece medidas contra corrupção. Visando auxiliar a proposição, foram realizadas diversas audiências públicas com especialistas no assunto, além da realização de avaliação de impacto legislativo pelos Consultores Legislativos do Senado Federal sobre as propostas oferecidas pelo Ministério Público para o combate à corrupção.

Por fim, a metodologia baseou-se em pesquisa bibliográfica, a partir da leitura de autores clássicos e contemporâneos relacionados com o tema, em uma aproximação do “estado da arte”.

1 A TRAMITAÇÃO DO PROCESSO LEGISLATIVO FEDERAL

A lei suprema brasileira estabelece como poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. A separação dos três poderes fundamentais do Estado foi uma teoria concebida no passado e, nesse campo de conhecimento, o filósofo Montesquieu deixou sua contribuição, através da obra *Do Espírito das Leis* (MONTESQUIEU, 2007).

Ao tratar da Constituição da Inglaterra, Montesquieu (2007) entendeu que em cada Estado existem três espécies de poder: o poder legislativo, o poder executivo e o poder judiciário. No primeiro, criam-se leis. No segundo, executam-se as resoluções públicas. No terceiro, punem-se os crimes e julgam-se as questões dos indivíduos, sendo que, para haver liberdade, o poder de julgar deve ser separado do poder legislativo e do poder executivo.

O filósofo considerava que, em nome do livre Estado, seria necessário que o povo, em conjunto, exercesse o poder legislativo. Contudo, como o poder se sujeitaria a muitos inconvenientes, o povo deve exercê-lo através de seus representantes, sendo apropriado que em cada localidade os habitantes escolham entre si quem exercerá esse papel. Todos os cidadãos, com algumas ressalvas, nos diversos distritos, devem ter direito a dar seu voto para escolher seu representante (MONTESQUIEU, 2007).

Para ele, o poder legislativo deve ser dividido em dois. Tanto o corpo dos nobres quanto o corpo que for escolhido para representar o povo, cada qual com as suas assembleias e deliberações à parte, e objetivos e interesses separados. E, enquanto o poder executivo deve ser concentrado nas mãos de um só em razão da necessidade de ação instantânea, o poder legislativo é mais bem ordenado por muitos do que por um só (MONTESQUIEU, 2007).

Entendida a contribuição de Montesquieu (2007) para o estabelecimento dos três poderes independentes e harmônicos entre si no cenário brasileiro atual, convém adentrar no poder legislativo, especificamente no processo de criação das leis ordinárias e complementares.

Ferreira Filho (2012) explica que a elaboração se desdobra em três fases distintas. A primeira fase é a de iniciativa, a segunda fase é a constitutiva da lei e a terceira é a complementar.

Iniciativa é o poder conferido a alguns para propor um projeto de lei. Para lei complementar e lei ordinária, a iniciativa do projeto de lei cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, aos Tribunais Superiores, ao Supremo Tribunal Federal, ao Presidente da República, ao Procurador Geral da República e aos cidadãos, na forma da Constituição Federal de 1988, conforme dispõe o artigo 61.

Branco e Mendes (2011) explicam que o legislativo opera por meio do Congresso Nacional, que é bicameral, já que composto por duas Casas: A Câmara dos Deputados e o Senado Federal. Em decorrência desse bicameralismo federal, ou seja, da existência de duas casas legislativas, os projetos devem ser apreciados tanto na Câmara como no Senado. Em regra, a Casa iniciadora é a Câmara dos Deputados e a Casa revisora é o Senado Federal, de modo que as condições se invertem quando os membros do Senado Federal são os autores da iniciativa.

Assim, a segunda fase do processo legislativo, já definida como constitutiva, se inicia com a apresentação do projeto de lei perante a mesa da Casa iniciadora, conforme ensina Amaral e Gerônimo (2001).

Em seguida, o projeto é examinado nas comissões temáticas e pela comissão de constitucionalidade e justiça para análise da constitucionalidade do projeto. Sendo inconstitucional, o projeto é arquivado. Sendo constitucional, prossegue-se com o feito. Em caso de projeto conclusivo, este será encaminhado de imediato para a casa revisora. Porém, na hipótese de projeto não conclusivo, deverá ser realizada votação em plenário antes de ser enviado à casa revisora, como demonstra Moraes (2012).

Tratando-se de lei ordinária, o quórum para aprovação em plenário condiciona-se à maioria simples dos membros da casa, conforme artigo 47 da Constituição de 1988, e no caso de lei complementar, o quórum é de maioria absoluta, como se depreende do artigo 69 do mesmo diploma normativo.

Ao sair da casa iniciadora e ser entregue a casa revisora, o procedimento é semelhante ao da primeira casa. Porém, nesse caso, dois caminhos podem ser seguidos. Se não houver emendas no texto, o projeto será enviado ao Presidente da República após aprovado e, em caso de criação de emendas substanciais, este retornará à casa iniciadora para deliberação sobre as emendas, antes de ser encaminhado ao Presidente da República.

O Presidente pode sancionar ou vetar. Caso o Presidente da República sancione, inicia-se a fase complementar, compreendida pela promulgação e publicação. Como recorda Moraes (2012, p. 690), “a primeira garante executoriedade da lei e a segunda lhe dá notoriedade”.

O valor das leis, no entanto, não depende exclusivamente do procedimento de tramitação adotado. A preocupação com o conteúdo do projeto também deve ser primordial. Logo, o que passa a ser questionado agora, é a quantidade de leis produzidas pelo poder legislativo, em detrimento da qualidade dessas. Ferreira Filho, (2012, p. 34) expõe:

A multiplicação de leis é fenômeno universal e inegável. Com segurança, pode-se dizer que nunca se fizeram tantas leis em tão pouco tempo. No Brasil, por exemplo, durante todo o Império, foram promulgadas cerca de 3.400 leis. Durante a Primeira República, de 1911 a 1930, cerca de 2.500 leis. E de 18 de setembro de 1946 a 9 de abril de 1964, nada menos que 4.300. E de 1964 até hoje mais de 7.000 leis.

Recentemente, quando a Constituição Federal de 1988 completou 25 anos, o Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação (IBPT) divulgou um estudo em que se constatou que foram editadas 4.785.194 (quatro milhões, setecentos e oitenta e cinco mil, cento e noventa e quatro) normas, em seu sentido amplo, durante estes 25 anos de vigência da Constituição. Isso representa, em média, 524 (quinhentos e vinte e quatro) normas editadas todos os dias ou 784 (setecentos e oitenta e quatro) normas editadas por dia útil (IBPT, 2013).

No âmbito federal, verificou-se que foram editados 158.663 instrumentos legislativos legais e infra-legais desde a promulgação da Constituição Federal, sendo 5.125 (cinco mil, cento e vinte e cinco) leis ordinárias, 85 (oitenta e cinco) leis complementares, 1.238 (mil, duzentos e trinta e oito) medidas provisórias originárias, 5.491 (cinco mil, quatrocentos e noventa e uma) reedições de medidas provisórias, 74 (setenta e quatro) emendas constitucionais, 6 (seis) emendas constitucionais de revisão, 2 (duas) leis delegadas, 11.111 (onze mil, cento e onze) decretos federais e 135.530 (cento e trinta e cinco mil, quinhentos e trinta) normas complementares (portarias, instruções normativas, ordens de serviço, atos declaratórios, pareceres normativos e outros). Em média, foram editados aproximadamente 26 (vinte e seis) diplomas legislativos federais por dia útil ou, em outras palavras, 17 (dezessete) diplomas legislativos federais todos os dias destes 25 anos (IBPT, 2013).

A elaboração desenfreada de leis originou o fenômeno denominado de inflação legislativa. Essa inflação, presente no Brasil, conforme já demonstrado por estatísticas, consiste no crescimento desordenado do número de leis (SOUZA, 2010).

A criação de normas em massa indica a dificuldade, ou até mesmo a impossibilidade, das leis serem conhecidas em sua totalidade pela sociedade. Atrapalha a compreensão do povo quanto aos direitos e deveres que possuem, tendo em vista que se sujeitam a leis que sequer conhecem.

Ademais, muitas das normas brasileiras são consideradas de caráter simbólico. A legislação simbólica, conforme explica Neves (1994, p. 37), ocorre quando “o legislador, muitas vezes sob pressão direta, elabora diplomas normativos para satisfazer as expectativas dos cidadãos, sem que com isso haja o mínimo de condições de efetivação das respectivas normas”. Ou seja, consiste na produção de textos legais que servem, primariamente, a finalidades políticas de caráter não especificamente normativo-jurídico, as quais não são eficazes para viger no país.

A análise quantitativa da legislação demonstra-se de extrema valia para reflexão sobre os excessos na realidade jurídica brasileira. Entretanto, importa versar também, da qualidade e substancialidade das normas. Nesse aspecto, Silva (1968, p. 81) vislumbra que a situação é ainda mais melancólica:

As principais qualidades estilísticas de uma lei – concisão, clareza e propriedade vocabular – quase sempre se mostram ausentes dos textos legais brasileiros; ao revés, aparecem com frequência a prolixidade, a obscuridade e a imprecisão linguística.

Além dos defeitos linguísticos, verificam-se também irregularidades na técnica legislativa, embora exista a Lei Complementar nº 95 de 1998, que versa sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis, como determina o parágrafo único do artigo 59 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1998).

São exemplos: contradições dentro da mesma lei, sequência arbitrária das normas no interior dos capítulos ou seções, ao invés de iniciar do geral para o específico, redundâncias, ou seja, repetição do mesmo dispositivo em textos legais diversos, edição de normas inúteis, por não criarem direitos ou imporem obrigações, artigos em que se aglomeram normas diversas, as quais deveriam figurar cada um por si e parágrafos que exorbitam a matéria tratada no artigo a que se subordina (SILVA, 1968).

Diante disso, é notório que ao invés de amadurecer rigidamente os projetos de lei antes de promulgá-los, o legislador cria as normas e aguarda a entrada em vigor delas para identificar os defeitos e inconvenientes existentes.

2 MECANISMOS ALIADOS À QUALIFICAÇÃO DAS LEIS

Ferreira Filho (2012, p. 36) entende que “a transitoriedade e a desvalorização da lei são extremamente daninhas para a vida social” e por isso, vislumbra a existência de crise na lei, em razão da falência dos Parlamentos. A falência se dá no sentido de que os parlamentares não dão conta de atender as necessidades do povo mediante elaboração de leis com excelência e, muitas vezes, tornam o parlamento extremamente sensível à advocacia em causa própria.

Percebeu-se, então, a importância do momento da elaboração dos projetos, como também, da verificação dos resultados obtidos com as leis instituídas, visando corrigir e aprimorar as leis naquilo que for cabível. Para evitar absurdos como os dos exemplos dados,



as alterações legislativas devem ser processadas lenta e planejadamente, e somente quando forem realmente necessárias. Com esse intuito, surgiram diretrizes para elaboração de bons projetos e a técnica foi denominada de legística.

Entende-se que a disciplina denominada legística trata da feitura das leis de forma metódica e sistemática, com o objetivo de aprimorar a qualidade dos atos normativos (MENEGUIN; NUNES, 2016).

Berwig (2011) considera a legística como ciência que estuda o conhecimento jurídico focado na qualidade da lei e na avaliação do seu impacto, numa perspectiva multidisciplinar, capaz de identificar as variáveis políticas sociais, jurídicas e econômicas que interferem no contexto de produção da norma.

Cristas (2006) vai além, e classifica a legística em material e formal. Entende que o ramo que estuda os modos de concepção e de redação dos atos normativos, ou seja, a legística, é a arte de bem fazer leis, de modo que, a legística material verifica o planejamento, a necessidade, a utilidade, a efetividade e a harmonização do ato normativo com o restante do ordenamento, enquanto a legística formal debruça-se sobre a redação.

Como uma técnica integrante da legística, encontra-se a avaliação de impacto legislativo. Pode-se considerar que esta avaliação de impacto é uma forma de concretizar os objetivos pretendidos pela legística.

A avaliação de impacto legislativo, conforme dispõe as Diretrizes para avaliação de impacto legislativo na Câmara dos Deputados (BRASIL, 2016a), consiste em uma análise sistematizada dos impactos econômicos, sociais e ambientais relacionados a um projeto de lei ou a uma lei existente, e é desenvolvida com os seguintes objetivos:

Fornecer subsídios às instituições para que sejam projetadas melhores políticas e leis; Melhorar a tomada de decisão durante o processo legislativo; Facilitar a compreensão das leis e possibilitar contribuições ao processo legislativo pelas partes interessadas, contribuindo para a transparência do processo legislativo junto à sociedade; Melhorar a qualidade das proposições, proporcionando transparência quanto aos benefícios e custos de diferentes alternativas normativas passíveis de serem adotadas para resolver um mesmo problema; Ajudar a esclarecer por que a norma que está sendo proposta é necessária e apropriada.

Em outras palavras, o propósito do estudo denominado de avaliação de impacto legislativo é auxiliar o processo legislativo e os legisladores na produção de boas leis, mais eficientes e eficazes. Ocorre mediante a apresentação de diversas opções de solução para o

problema debatido, levantando-se os benefícios e malefícios de cada alternativa passível de ser adotada como lei, com a finalidade de realizar-se a melhor escolha possível.

A avaliação pode ser feita tanto previamente, durante a elaboração do projeto de lei, para verificar os impactos potenciais, como também posteriormente, quando a lei já está em vigor, para averiguar os efeitos reais da norma na vida do povo brasileiro. Ademais, essas providências evitam que barbaridades e obscuridades legislativas sejam cometidas (BRASIL, 2016a).

Ainda com base nas Diretrizes para avaliação de impacto legislativo na Câmara dos Deputados (BRASIL, 2016a), o estudo deve verificar a natureza e a proporção do problema, bem como quais os setores da sociedade são mais afetados. A partir disso, devem-se verificar as principais alternativas para resolver o problema e identificar as prováveis consequências econômicas, sociais e ambientais de cada opção apresentada.

Para tanto, é adequado que as avaliações sejam preparadas por uma equipe formada por profissionais de diversos ramos como economia, direito, engenharia, estatística, biologia, sociologia e medicina, entre outros, conforme o problema demandar.

Meneguim (2010, p. 5) entende que “há a necessidade de padronizar a realização de uma avaliação sistemática de determinados projetos legislativos, principalmente daqueles que mais influenciarão a vida dos cidadãos”.

Porém, ainda que compreendido que a avaliação trata da qualidade da norma jurídica e auxilia a produção de boas leis para o bom direito, a sua realização não é requisito indispensável em razão da grande quantidade de projetos de lei em tramitação e das numerosas leis em vigor. Não existem recursos suficientes para proceder a demasiadas avaliações.

O adequado seria que, além de obrigatório, fosse renovado frequentemente. Ou seja, que fosse realizada a avaliação tanto na fase de projeto, como também, quando a lei se encontrasse em vigor. No entanto, reconhece-se que esta idealização ainda não está apta a se tornar concreta na realidade atual do Brasil.

Outro fator que pode auxiliar a produção de boas leis é a realização de audiências públicas. A Constituição Federal vigente prevê em seu artigo 58, parágrafo segundo, inciso II, que cabem às Comissões do Congresso Nacional e de suas respectivas Casas, promoverem audiências públicas com entidades da sociedade civil.

A audiência pública é uma forma de participação popular no processo legislativo. É o momento em que a sociedade interessada e especialistas ligados ao tema debatido podem expor opiniões e soluções diversas para a adversidade discutida, a qual se pretende resolver mediante instituição de lei. Ou seja, oportuniza o diálogo entre os participantes e o poder público (GALANTE, 2003).

Em relação aos membros da audiência pública, Figueiredo (2002, p. 241) observa que: “Os participantes da audiência devem ter ampla liberdade de se manifestar e tentar demonstrar se a técnica é boa ou não, porque sim ou porque não, ou se haveria viabilidade de ser feita ou melhor executada em outra técnica”.

Aliás, a finalidade substancial da reunião é a ampla discussão, para que sejam apresentados fundamentos defensores e opositores da matéria examinada, e o amplo questionamento sobre a possibilidade da proposição de outras formas (FIGUEIREDO, 2002).

A audiência impulsiona as autoridades a ouvirem as razões manifestadas no ato, a favor e contrárias ao assunto, além de avaliar as alternativas mais viáveis para o problema debatido antes de tomar decisões que afetarão a vida dos brasileiros. Dessa forma, a audiência pública demonstra ser mais um aliado à elaboração de boas leis.

Pode ser ilustrada, a título exemplificativo, a avaliação de impacto legislativo realizada pelos Consultores Legislativos do Senado Federal a respeito das propostas oferecidas pelo Ministério Público para o combate à corrupção, um dos principais problemas para a eficiência da gestão pública, com ênfase especial nas “Dez Medidas Contra a Corrupção” (OLIVEIRA et al., 2016).

No estudo, foi analisado que o pacote anticorrupção fortalece a transparência, possibilita o monitoramento dos processos, acelera os julgamentos e desestimula a prática de atos corruptos pelos agentes públicos. Em contrapartida, observou-se que os custos financeiros para concretização dessas medidas são altos, além de haver riscos de serem as normas declaradas inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal posteriormente (OLIVEIRA et al., 2016).

Resumidamente, a avaliação de impacto, entendeu que algumas das proposições oferecidas são meritorias e adequadas e tendem a contribuir com o aperfeiçoamento do ordenamento jurídico para coibir a corrupção no Brasil. Mas, por outro lado, outras propostas apresentam dificuldades jurídicas, econômicas ou sociais, que podem interferir no potencial da norma, caso venha a vigor (OLIVEIRA et al., 2016).

Ademais, no decorrer da exposição das vantagens e desvantagens de cada item proposto, os autores apontam, quando necessário, sugestões de ajustes e aperfeiçoamentos na redação ou na técnica legislativa dos artigos, incisos ou parágrafos específicos das proposições debatidas. Em suma, assim é feita a avaliação de impacto legislativo. São identificados os impactos inerentes a cada opção, para que os legisladores debatam sobre a aprovação do projeto ou não (OLIVEIRA et al., 2016).

Para engrandecer ainda mais o projeto de lei que estabelece medidas contra a corrupção, qual seja, a PL 4850/2016, de autoria do Deputado Antônio Carlos Mendes Thame e outros, foram realizadas diversas audiências públicas na Câmara dos Deputados até o momento, justamente para ampliar a discussão e acrescentar maior conhecimento, pontos de vistas e conceitos ao assunto (BRASIL, 2016b).

Já estiveram presentes e deixaram suas contribuições para o referido projeto de lei, juízes federais, promotores e procuradores do Ministério Público, ex-ministros do Supremo Tribunal Federal, defensores públicos, membros da Ordem dos Advogados do Brasil, juristas e professores, dentre outros especialistas (BRASIL, 2016b).

É evidente neste exemplo dado, o empenho das autoridades públicas em elaborar uma lei eficaz para o combate à corrupção, que assola o Brasil nos dias atuais.

3 CIRCUNSTÂNCIAS PROPENSAS A DETURPAR A PRODUÇÃO E EFETIVAÇÃO DE BOAS LEIS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Do mesmo modo em que existem mecanismos capazes de auxiliar a eficácia do processo legislativo, conforme já demonstrado anteriormente, também se fazem presentes circunstâncias que tendem a atrapalhar a incorporação de determinadas normas ao ordenamento jurídico brasileiro. Uma delas é a atividade do *lobby*.

A palavra inglesa *lobby* traduz-se a palavra saguão e o *lobbying*, conseqüentemente, equivale ao exercício de uma atividade no saguão. Dentro do assunto tratado, depreende-se que *lobby* é o ato de influenciar e persuadir os tomadores de decisão na esfera do poder público. Por extensão, pode-se chamar de *lobby* também, o grupo de pessoas que exercem essa pressão (LODI, 1986).

Como explica Galante (2003), os grupos de pressão existem desde a origem do homem, mas em 1946, o instituto do *lobby* foi regulamentado pelo Congresso norte-

americano em razão da ação exercida sobre os legisladores e executivos por parte de pessoas vindas de fora do Congresso, que se conglomeravam aos parlamentares nos gabinetes e corredores da Casa legislativa com o intuito de influenciá-los.

Ao se falar em *lobby*, manifesta-se a ideia pejorativa da prática, de modo que a imagem dos lobistas é associada à corrupção, desonestidade, imoralidade, torpeza e propina. E, como ressalta Galante (2003), o problema do *lobby* não é a articulação interna propriamente dita, mas a ausência de regulamentação de tais condutas.

No Brasil a prática do *lobby* não é regulamentada. Apenas existem projetos de lei com a intenção de regulamentá-lo, como por exemplo, o PL 1202/2007, de autoria de Carlos Zarattini. Por consequência desta desregulamentação, a atuação é mal vista, considerando-se que não há transparência nas atividades que se passam no Congresso Nacional entre os grupos de pressão e os parlamentares (BRASIL, 2007).

Assim, o exercício do *lobby*, dada as circunstâncias do momento atual, pode ser percebido como uma prática propensa ao inadequado funcionamento do processo legislativo, tendo em vista que as articulações são capazes de obstruir a inclusão de determinada norma no ordenamento jurídico.

Outro instituto que pode ser suscitado como óbice à incorporação de determinadas normas perante a legislação brasileira é a fidelidade partidária. O que se pretende dizer, é que a fidelidade partidária tem potencial para impedir que uma norma entre em vigor, muito embora reconhecida sua qualidade.

A fidelidade partidária, amparada pela Constituição Federal no artigo 17, consiste na lealdade que o político deve ter diante do partido pelo qual escolheu se filiar, tendo em vista a necessidade de vínculo partidário para o ingresso em cargo eletivo no Brasil. Contudo, conforme ressalta Silva e Santos (2013), a fidelidade não pode se confundir com mera submissão do parlamentar às exigências dos partidos.

Para ilustrar o exposto, basta imaginar a hipótese em que, a fim de solucionar um problema mediante instituição de lei, são realizadas audiências públicas com especialistas no assunto, além da produção de avaliações de impacto legislativo para estudar as opções mais viáveis ao infortúnio.

De nada adiantará tanto esforço se os parlamentares simplesmente se deixarem levar pelo que lhes determinarem votar em plenário. Conduzir o precioso “sim” ou “não”, dado na

votação, por influência de lobistas, partidos e coligações demonstra irresponsabilidade e insipiência perante os estudos técnico-científicos disponibilizados.

Sobre isso, Ferreira Filho (2011, p. 120), ao tratar da democracia pelos partidos, vislumbra que “o titular do mandato é o partido, que o exerce por meio de homens que não passam de seus órgãos de expressão”. Sendo assim, os parlamentares filiados, em nome da fidelidade partidária, obedecem à disciplina do partido político correspondente, os quais são os verdadeiros donos do poder, por temerem a punições futuras.

O artigo 25 da Lei 9.096 de 1995, que dispõe sobre os partidos políticos, assegura expressamente que o parlamentar que se opuser, pela atitude ou pelo voto, às diretrizes estabelecidas pelos órgãos partidários poderão sofrer penalidades, como o desligamento temporário da bancada, a suspensão do direito de voto nas reuniões internas, bem como a perda de todas as prerrogativas, cargos e funções que exerça em decorrência da representação e da proporção partidária, na respectiva Casa Legislativa (BRASIL, 1995).

Cardozo (1997, p. 153) entende que a fidelidade político-partidária, quando rigorosamente considerada, “conduz à anulação do representante, exarceba o poder de direção partidária e distorce a democracia, facilitando, assim, a ação dominadora da cúpula partidária”.

Há de se reconhecer, todavia, que os partidos dispõem de caráter ambíguo, pois, por um lado são indispensáveis ao sistema e, por outro, são nocivos e destrutivos. Ou seja, os partidos são necessários para o funcionamento da democracia, mas não deixam de ser uma fonte de perigo para a sua subsistência (FERREIRA FILHO, 2011).

Portanto, a fidelidade é, reconhecidamente, necessária à subsistência dos partidos, mas, em partidos de orientação democrática, esta fidelidade partidária torna-se problemática, tendo em vista que não se pode exigir lealdade dos parlamentares, sem discutir o pensamento livre e a iniciativa individual, que configuram princípios basilares da democracia (CARDOZO, 1997).

CONCLUSÃO

Tendo em vista que as leis federais vigoram em âmbito nacional e afetam diretamente a população, a inclusão da legística, a produção de avaliações de impacto legislativo e a realização de audiências públicas no trâmite do processo legislativo auxiliariam sobremaneira

a elaboração de normas eficazes para serem incluídas no ordenamento jurídico, e, por conseguinte, contribuiriam para a qualidade de vida dos cidadãos brasileiros, ao pressupor que o cumprimento da lei é inescusável.

Caso fossem realizados estudos prévios sobre os projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional, bem como estudos acerca das leis federais em vigor, a qualidade e a eficácia das normas seriam elevadas. Aquelas leis ou projetos considerados bons pela avaliação permaneceriam inalterados e as leis e os projetos entendidos como medianos ou ruins, se sujeitariam a modificações para melhor atender aos interesses coletividade.

Contudo, mesmo que haja instrumentos capazes de contribuir para o aperfeiçoamento e engrandecimento das normas, reconhece-se que eles, por si só, não são suficientes e não demonstram garantia da matéria, tendo em vista que a aprovação do projeto de lei depende dos parlamentares em votação na respectiva Casa legislativa.

Desse modo, os deputados e senadores deveriam, dada a importância de suas atribuições perante a sociedade, analisar com mais cautela o que dizem os estudos científicos, caso estes sejam realizados, e não, ao contrário, aceitar levemente as determinações partidárias ou insistência de lobistas.

As leis não podem ser fruto de mera vontade política. Não é razoável despender tempo, verba e pessoal no intuito de produzir leis boas, sendo que os parlamentares eventualmente ignorarão os estudos e seguirão com suas paixões, seja por fidelidade partidária ou influência do *lobby*.

REFERÊNCIAS

AMARAL, Gardel; GERÔNIMO, Miguel. **O processo legislativo na Câmara dos Deputados**. Brasília: 2001.

BERWIG, Aldemir. **Processo e técnica legislativa**. Ijuí: Unijuí, 2011. Disponível em: <<http://bibliodigital.unijui.edu.br:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/2419/Processo%20e%20técnica%20legislativa.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 30 abr. 2016.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 6. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva 2011.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Diretrizes para avaliação de impacto legislativo na Câmara dos Deputados**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/a-camara/gestao-na-camara-dos-deputados/arquivos-de-projetos-corporativos/ail/diretrizes-para-avaliacao-do-impacto-legislativo-das-leis>>. Acesso em: 15 mar. 2016a.

_____. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 1202 de 2007**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=353631>>. Acesso em: 12 set. 2016.

_____. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 4850 de 2016**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2080604>>. Acesso em: 4 out. 2016b.

_____. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal, 2015.

_____. Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp95.htm>. Acesso em: 5 nov. 2016.

_____. Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9096.htm>. Acesso em: 17 out. 2016.

CARDOZO, José Carlos. **A fidelidade partidária**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1997.

CRISTAS, Assunção. Legística ou a arte de fazer bem as leis. **Revista CEJ**, Brasília, v. 33, p. 78-82, abr./jun. 2006. Disponível em: <<http://www.jf.jus.br/ojs2/index.php/revcej/article/viewFile/717/897>>. Acesso em: 30 abr. 2016.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 37. ed., rev. e atual. São Paulo, SP: Saraiva, 2011.

_____. **Do processo legislativo**. 7. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

FIGUEIREDO, Lucia Valle. Instrumentos da administração consensual. A audiência pública e sua finalidade. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 230, p. 237-250, out./dez. 2002. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/46344/45115>>. Acesso em: 8 set. 2016.

GALANTE, Elisa Helena Lesqueves. Participação popular no processo legislativo. **Revista da Faculdade de Direito de Campos**, Campos dos Goytacazes, v. 4/5, p. 435-483, 2003-2004. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/25586/participacao_popular_processo_legislativo.pdf>. Acesso em: 8 set. 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE PLANEJAMENTO E TRIBUTAÇÃO. **Quantidade de normas editadas no Brasil: 25 anos da Constituição Federal de 1988**. Paraná: IBPT, 2013. Disponível em: <<http://www.ibpt.com.br/img/uploads/novelty/estudo/1266/NormasEditadas25AnosDaCFIBPT.pdf>>. Acesso em: 18 out. 2016.

LODI, João Bosco. **Lobby: os grupos de pressão**. São Paulo: Pioneira, 1986.

MENEGUIN, Fernando Boarato. **Avaliação de impacto legislativo no Brasil**. Brasília: Senado Federal, 2010. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-70-avaliacao-de-impacto-legislativo-no-brasil>>. Acesso em: 30 abr. 2016.

MENEGUIN, Fernando Boarato; NUNES, Marcelo Guedes. **Como se fazem boas leis**. Disponível em: <<http://abjur.org.br/como-se-fazem-boas-leis.php>>. Acesso em: 14 mar. 2016.

MONTESQUIEU. **Do espírito das leis**. Tradução: Jean Melville. São Paulo: Martin Claret, 2007.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 28. ed., rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2012.

NEVES, Marcelo. **A Constitucionalização Simbólica**. São Paulo: Acadêmica, 1994.



OLIVEIRA, Juliana Magalhães Fernandes et al. **Combate à Corrupção: uma análise de impacto legislativo das propostas do Ministério Público**. Brasília: Senado Federal, 2016.

Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td205>>. Acesso em: 4 out. 2016.

SILVA, Adriana Campos; SANTOS, Polianna Pereira dos. O princípio da fidelidade partidária e a possibilidade de perda de mandato por sua violação – Uma análise segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. **Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica**, Belo Horizonte, v. 14, p. 13-34, jul./dez. 2013. Disponível em: <<http://www.editoraforum.com.br/ef/wp-content/uploads/2014/07/O-principio-da-fidelidade-partidaria.pdf>>. Acesso em: 17 out. 2016.

SILVA, Juary C. Considerações em torno da inflação legislativa. **Revista de Direito da Procuradoria Geral**, Rio de Janeiro, v. 18, p. 76-92, 1968. Disponível em: <<http://download.rj.gov.br/documentos/10112/1233180/DLFE-54950.pdf/REVISTA1876.pdf>>. Acesso em: 18 out. 2016.

SOUZA, Clayton Ribeiro. **A Inflação Legislativa no Contexto Brasileiro**. Brasília: Associação dos Defensores Públicos do Distrito Federal, 2010. Disponível em: <www.agu.gov.br/page/download/index/id/11074617>. Acesso em: 18 out. 2016.