

**O DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO:  
um meio de acesso à justiça através da iniciativa popular\***

**Beatriz de Castro Cutrim Aroucha\*\***  
**Juciane Reis Ferreira**

**Sumário: Introdução; 1 Organização do Estado 2 Histórico da Organização dos Poderes; 2.1 Os três poderes; 3 O Processo Legislativo 4 Iniciativa Popular; Conclusão; Referências.**

**RESUMO**

**Este artigo tem por objetivo tratar da organização do Estado e dos Poderes tendo em vista o modelo Federalista. Analisar a função dos poderes, tal qual se mostram no paradigma brasileiro, bem como estudar o processo legislativo e suas implicações para a construção e efetivação de um Estado democrático de direito. Enfatizamos o instituto da iniciativa popular como meio de criação de projetos de leis que deveria proporcionar maior atuação dos cidadãos como vozes ativas no processo legislativo.**

**PALAVRAS- CHAVE**

**Processo Legislativo. Iniciativa Popular. Acesso à justiça.**

**Introdução**

**O Processo Legislativo é um instrumento que existe para a criação de leis, com o escopo de organizar a sociedade, direcionar condutas. No presente trabalho iremos tratar desde a organização do Estado, até o surgimento da teoria da tripartição de poderes, com o intuito de criar as bases para a análise do devido processo legislativo.**

**Tentamos encadear o fato do nosso país se constituir em Estado Federal, sua descentralização de poderes, com a importância da produção legislativa em cada âmbito, seja nacional, regional ou local, tendo em vista a existência da nossa lei maior, que é a Constituição. Nesse sentido trazemos a idéia do processo legislativo como meio de acesso à justiça, onde a ação que melhor ilustra essa possibilidade é a iniciativa popular. Afinal, que direito é esse? Como se dá essa forma de participação popular e quais as dificuldades? Como isso pode nos levar à efetivação de um estado democrático de direito?**

**Todos nós sabemos que as leis são feitas para o povo, e consideramos que não há nada mais justo do que a nossa participação na elaboração destas normas.**

Evitaríamos assim a apropriação da atividade dos parlamentares, para interesses escusos.

## 1 Organização do Estado

O Brasil adotou como forma de Estado o Federalismo, a qual foi previamente delineada na nossa Constituição Federal de 1988. Nesse sentido temos os componentes dessa federação, quais sejam a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

A União surge como pessoa jurídica de direito público interno e representa exatamente essa aliança entre os entes federativos, onde os estados membros são dotados de autonomia quanto ao exercício da capacidade normativa sobre matérias reservadas à sua competência. Atua de maneira a abranger os interesses nacionais internos, solucionando problemas e causas referentes às outras unidades federais. O Estado Federal é caracterizado como pessoa jurídica de direito internacional, ou seja, exteriormente exerce a soberania.

Devemos observar que, sob a forma de entes federados, cada Estado deve possuir órgãos governamentais próprios e a constituição atribui a eles competências exclusivas. Algumas características são a necessidade de descentralização política, a participação dos entes constitucionais na vontade criadora da ordem jurídica nacional, ter fonte própria de renda, além de controlar a constitucionalidade das leis, e a indissolubilidade do vínculo. Como nos explica MORAES: “A adoção da espécie federal de Estado gravita em torno do princípio da autonomia e da participação política e pressupõe a consagração de certas regras constitucionais, tendentes não somente à sua configuração, mas também à sua manutenção e indissolubilidade...”

[1].

Na Constituição de 1988 há também a delimitação quanto a nossa Capital Federal, diferenciando esta do Distrito Federal. SILVA nos esclarece ao tratar de sua função, quando diz que Brasília se apresenta como Capital da União e também sede do governo do Distrito Federal, além de Capital da República federativa do Brasil. Existe como pólo irradiante, e nela se concentram as decisões mais importantes, é onde acontecem os fatos decisivos para o país.[2]

Conhecendo basicamente os entes federativos é conveniente tratar agora de suas capacidades exclusivas. Além da União e do Distrito Federal, a República Federativa do Brasil é constituída por 26 Estados (em que têm a função de resolver os interesses regionais) e os Municípios (resolvem interesses locais). Essas resoluções devem acontecer atendendo à capacidade de autonomia concedida a cada ente. Esta foi concedida pela Constituição e engloba as capacidades de auto-organização (competência dos Estados de estabelecer sua própria constituição, enquanto ente da federação); autogoverno (competência do Estado de usar a tripartição de poderes) e auto-administração (autonomia dos Estados no sentido de possuírem órgãos próprios). Vale ressaltar que dadas às devidas proporções, os Municípios e o Distrito Federal também possuem capacidades de autonomia.

No presente trabalho não há espaço para as minúcias da organização político-administrativa do Estado, então escolhemos nos deter em alguns aspectos

que subsidiarão os tópicos seguintes. Então é pertinente entendermos o que é competência:

*Competência* é a faculdade juridicamente atribuída a uma entidade ou a um órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões. *Competências* são as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções.<sup>[3]</sup>

Deste modo está claro que as capacidades de autonomia carregam consigo a distribuição de certas competências. Enfatizamos a capacidade de auto-organização e normatização própria, onde cada Estado irá constituir legislação própria, obedecendo aos parâmetros de respeito aos princípios constitucionais sensíveis e os estabelecidos, além dos princípios federais extensíveis. Nos Estados a criação das leis acontece na Assembléia Legislativa. “Dessa forma, o município *auto-organiza-se* através de sua Lei Orgânica Municipal e, posteriormente, por meio da edição de leis municipais”.<sup>[4]</sup> Para isso os municípios possuem as Câmaras Municipais. Ao Distrito Federal é vedada a subdivisão em municípios e é competência da União legislar sobre sua organização judiciária. E mesmo não sendo Estado-membro nem município o Distrito Federal possui as competências legislativas e tributárias reservadas a eles.

O Distrito Federal se auto-organizará por lei orgânica, votada em dois turnos com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços da Câmara Legislativa, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição. Igualmente, reger-se-á, pelas suas leis distritais, editadas no exercício de sua competência legislativa (CF, art.32).

A Constituição limita as competências dos entes, mas não é exaustiva. Edita leis gerais, e os Estados e Municípios se encarregam da legislação suplementar, que encerram os interesses que não foram contemplados, especificando a norma.

## 2 Histórico da Organização dos Poderes

A base da teoria acerca da separação das funções do Estado foi esboçada pela primeira vez por Aristóteles, já na antiguidade, em sua obra “Política”. Em sua concepção, Aristóteles, dividia o governo em três partes: a que deliberava acerca dos negócios públicos; a que exercia a magistratura (uma espécie de função executiva) e a que administrava a Justiça. John Locke e Rosseau também contribuíram para a construção da “separação de poderes”, sendo que esta foi realmente definida e divulgada por Montesquieu em sua obra *Do Espírito das leis*, transformando-se assim, em uma das mais importantes doutrinas políticas. Não obstante ter o princípio da separação de poderes sido uma constante no ordenamento constitucional brasileiro segundo a fórmula preconizada por Montesquieu, a Constituição do

Império, excepcionalmente, adotou a separação *quatриpartita*: poderes Moderador, Legislativo, Executivo e Judiciário.

## 2.1 Os três poderes

A teoria da "separação de poderes" pressupõe a tripartição das funções do Estado, que são independentes e harmônicos entre si. Segundo BONAVIDES para Montesquieu “cada Estado se distingue em três sortes de poderes: o poder legislativo, o poder executivo (poder executivo das coisas que dependem do direito das gentes, segundo sua terminologia) e o poder judiciário (poder executivo das coisas que dependem do direito civil)”. [5]

Ao Poder Legislativo cabe criar leis em cada uma das três esferas, fiscalizar e controlar os atos do Poder Executivo, ele estabelece normas que regem a sociedade. Através da medida provisória o presidente da República também pode legislar. O Legislativo possui duas atribuições que lhe são típicas: a primária e a básica. A primeira delas consiste em renovar a ordem jurídica, criando o que conhecemos genericamente como lei, a segunda em fiscalizar de forma político-administrativa, desempenhada pelas comissões e de forma econômico-financeira, onde recebe o auxílio do Tribunal de contas. Desempenha também funções atípicas, secundárias e não básicas que consistem em administrar seus assuntos internos e julgar. O Poder Legislativo do Brasil é exercido, no âmbito federal, pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados que representam o povo e do Senado Federal, que representa os Estados-membros e o Distrito Federal compostos, respectivamente, por deputados e senadores.

O Executivo é responsável por aplicar a lei ao caso concreto, administrando a coisa pública, sendo exercido pelo Presidente da República eleito por sufrágio popular e direto, em eleição de dois turnos, e substituído em seus impedimentos pelo Vice-Presidente. Colaboram com o chefe do executivo os Ministros de Estado, por ele nomeados. No plano estadual, o Poder Executivo é exercido pelo Governador, substituído em seus impedimentos pelo Vice-Governador, e auxiliado pelos Secretários de Estado.

Já no plano municipal, é exercido pelo Prefeito, substituído em seus impedimentos pelo Vice-Prefeito e auxiliado pelos Secretários Municipais. A sede de cada município toma seu nome e tem oficialmente a categoria de cidade. Esse Poder é exercido pelo Congresso Nacional, que atua através do Senado Federal, composto por senadores, e da Câmara dos Deputados, formado por deputados. O Tribunal de contas também compõe esse órgão, ele auxilia o Congresso na fiscalização financeira, operacional, orçamentária, contábil e patrimonial da União e das entidades da administração pública direta e indireta, quanto à legitimidade, legalidade e economicidade.

O Poder Judiciário exerce a função jurisdicional, também chamada jurisdição. Trata-se da obrigação e da prerrogativa de compor os conflitos de interesses em cada caso, através de um processo judicial, com a aplicação de normas gerais e abstratas, resolve conflitos com força definitiva, aplicando a lei ao caso concreto e substituindo a vontade das partes. Resolve conflitos entre o poder Legislativo e o Executivo,

defende Direitos Fundamentais, faz o controle de constitucionalidade como função típica/ primária.

### **3 O Processo Legislativo**

O Devido Processo Legislativo consiste num conjunto de fases previstas na Constituição Federal que devem ser obedecidas por ocasião da criação de Lei, sob pena de inconstitucionalidade. Assim MORAES diz:

O termo processo legislativo pode ser compreendido num duplo sentido, jurídico e sociológico. Juridicamente, consiste no conjunto coordenado de disposições que disciplinam o procedimento a ser obedecido pelo órgão competente na produção das leis e atos normativos que derivam diretamente da própria constituição, enquanto sociologicamente podemos defini-lo como o conjunto de fatores reais que impulsionam e direcionam os legisladores a exercitarem suas tarefas.[\[6\]](#)

Os processos legislativos são classificados ainda por MORAES em dois gêneros, o primeiro em relação às formas de organização política que são de quatro espécies: o autocrático, o direto ou representativo e o semidireto e o segundo em relação à sequência das fases procedimentais, que são de três espécies: o comum ou ordinário, o sumário e os especiais[\[7\]](#).

O Processo Legislativo Ordinário, cujo procedimento terá enfoque, apresenta três fases sendo elas: introdutória, constitutiva e complementar. Na fase Introdutória do Processo legislativo compreende a fase da Iniciativa, que é a faculdade que a Constituição atribui a alguém ou a algum órgão para apresentar projeto de lei, começando sua tramitação na câmara dos deputados no processo legislativo.

Já a fase Constitutiva compreende as Comissões que são as Temporárias que iniciam e terminam o trabalho dentro da mesma legislatura e as Comissões Permanentes que passam de uma legislatura para outra; a fase da Casa ou Câmara Revisora que é obrigatoriamente o projeto iniciado por uma das casas que deve ser revisto pela outra casa; as fases da Discussão e Votação na Câmara dos Deputados ou no Senado Federal de acordo com a apresentação do projeto. A primeira a examinar o projeto é chamada de iniciadora, a segunda, de revisora. Na iniciadora, o projeto passa primeiro pelo crivo das comissões permanentes e, posteriormente, é levado à discussão e votação em plenário, que é o ato de decisão que se toma por maioria dos votos que são os Atos do Poder Legislativo; a fase da Sanção e do Veto que respectivamente, são o ato pelo qual o Presidente da República dá a sua aquiescência, concordância ao projeto de lei que lhe é submetido, ou seja, o projeto de lei discutido e aprovado pelo Congresso Nacional. O veto quer dizer discordar dos termos de um projeto de lei, este pode ser total ou parcial.

A fase Complementar abrange a Promulgação que é uma das fases de elaboração da lei. Ela atesta oficialmente a existência de uma nova lei que foi votada pelo Congresso Nacional, e normalmente ocorrem nas matérias de iniciativa do Presidente da República, os chamados Atos do Poder Executivo. A Publicação é a última fase da

elaboração de uma lei. Com ela a lei se torna vigente e eficaz. Para que se torne de conhecimento público deve ser publicada no Diário Oficial.

#### 4 Iniciativa Popular

A Iniciativa Popular faz parte dos atos do processo legislativo, já que se configura em iniciativa legislativa. O Art. 61 da CF contempla a iniciativa das leis complementares e ordinárias dizendo que esta compete a qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República e aos *cidadãos* (destaque nosso).

A Constituição Federal consagrou como instrumento de exercício da soberania popular (CF, art.14, III) a iniciativa popular de lei, que poderá 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, [...][8]

Um detalhe importante é que os cidadãos só podem atuar de maneira a projetar leis complementares ou leis ordinárias, sendo que estas obedecem a processos legislativos específicos. O projeto de lei é só o primeiro passo, como foi explicitado no tópico anterior. É vulnerável à deliberação parlamentar e à executiva (no caso a sanção e o veto). Há toda uma tramitação até a decisão de promulgação da lei e por consequência sua publicação. A CF também prevê a possibilidade de iniciativa popular nos âmbitos estadual e municipal, havendo mudança no referente à porcentagem de manifestação popular exigida, e também em relação à matéria da lei que deve ser de interesse específico.

A lei complementar abrange a criação de leis previstas na CF, isto é, quem determina a matéria que deve ser normatizada é a própria constituição. Portanto difere da lei ordinária, que ocupa um plano residual, legislando apenas quando a matéria não foi contemplada por nenhuma lei complementar, decreto legislativo ou resolução. Essa é a diferenciação é feita pertinentemente pela maioria dos doutrinadores, bem como o aspecto formal, em que para ser aprovada a lei complementar necessita de um *quorum* de maioria absoluta, e a lei ordinária exige um *quorum* de maioria simples.

Todo esse processo não é o foco de nossos questionamentos, como ALMEIDA bem discute:

O mais importante é explicitar que a técnica é perfeita em tese, uma vez que propicia um amplo debate, porém o que se observa na prática não é um confronto de idéias, mas discurso para surdos ou para ausentes (de corpo ou de consciência, pode-se escolher). Isto sem lançar mão da perspectiva da negociata de cargos, troca de vantagens, quase sempre em detrimento dos anseios populares e é isto, que gera a crise representativa, que provoca o descrédito popular na política.[9]

**Está claro que não nos falta a ferramenta, mas o Brasil não tem tradição no que diz respeito a iniciativas populares. Apenas três projetos de lei foram aprovados. LENZA lista o primeiro projeto de iniciativa popular da história brasileira apresentado à Câmara dos Deputados, (lembrando ainda de que o instituto da iniciativa popular foi introduzido pela CF/88) e que tramitou por mais de 13 anos, gerando a Lei n.11.124/2005 que dispõe sobre um fundo com o objetivo de somar e articular recursos para ações em habitação e direcioná-los para atender famílias de baixa renda. Outro projeto, movido por Glória Perez em razão do homicídio de sua filha, reuniu um documento com mais de 300 mil assinaturas, ocasionando a transformação da Lei de Crimes Hediondos, gerou a Lei n.8.930/94. E por fim a Lei n.9.840/99, com um projeto contra a corrupção eleitoral.[\[10\]](#)**

**Nos casos citados acima houve divergências sobre quem tomou a iniciativa, porque em um o Presidente da República encaminhou também um projeto, e em outro aderiu à causa um deputado. Entendemos que se as leis não são atribuídas às respectivas iniciativas populares, estas servem como uma forma de pressão, e incentiva uma discussão pela população, gerando opinião pública sobre o assunto.**

**Atualmente existe um novo Projeto de Lei que visa o combate à corrupção, e a atuação da população se dá através da Campanha Ficha Limpa, que trabalha na coleta de assinaturas de cidadãos que concordam com a proposta. Prega a observância da vida pregressa do candidato, instituindo como critério de inelegibilidade a existência de alguma condenação ou mesmo denúncia contra ele. Tem o intuito de moralizar o processo eleitoral e restabelecer a importância e seriedade das instituições políticas de nosso país.**

**Em um ano e cinco meses, 1,3 milhões de assinaturas da Campanha Ficha Limpa foram arrecadadas em todo o país. O resultado da coleta já foi entregue ao Congresso Nacional, marcando a data em que o Projeto de Lei sobre a Vida Pgressa dos Candidatos foi protocolado e passou a tramitar na casa.[\[11\]](#)**

**Neste caso pode-se dizer que o maior empecilho para aprovação deste projeto de lei é que vai de encontro com o interesse dos agentes deliberadores que em grande número possuem processos na justiça. Apesar das dificuldades, é uma movimentação válida, pois a legitimidade do processo legislativo acontece com a participação da população nas ações decisórias, levando ao Congresso Nacional o clamor público.**

## **Conclusão**

**Através do exposto, podemos assimilar o papel do Poder Executivo como ente conformante, no sentido de conciliar e se harmonizar com a autonomia equilibrada dos outros poderes. O Poder Judiciário surge como ente controlador, na medida em que faz as leis serem obedecidas, envolvendo também o Executivo e o Legislativo que se incluem num modelo de procedimentos típicos.**

Trazemos o processo legislativo como ferramenta para o acesso à justiça, pois a iniciativa popular como ato integrante do processo legislativo promove a participação da sociedade na tomada de decisões. Imprescindível nesse ponto, pois se transformam também em entes controladores quando se propõem a editar projetos de lei que fiscalizam nossos políticos, agindo conjuntamente aos três poderes no papel de vigilância mútua, agindo como freio do poder (pois como já dizia Montesquieu na teoria de freios e contrapesos, que essa regulação só teria êxito se a limitação do Poder ocorresse pelo próprio poder)[12].

Sobre a efetivação do Estado Democrático de Direito, é um caminho a ser percorrido, e nós já demos vários passos nessa direção. O processo deliberativo do Congresso Nacional deve ser enriquecido com as pautas de discussões instituídas pelo povo, em prol de um processo legislativo mais democrático.

#### REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Dayse Coelho de. Devido Processo Legislativo: Instrumento de Participação Popular. Disponível em: < [http://www.mundojuridico.adv.br/sis\\_artigos/artigos.asp?codigo=128](http://www.mundojuridico.adv.br/sis_artigos/artigos.asp?codigo=128) >. Acesso em: 27 set. 2009.

BONAVIDES, Paulo. Ciência Política. 10 ed. São Paulo: Malheiros, 1994.

LENZA, Pedro. Direito Constitucional Esquematizado. 13 ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 16 ed. São Paulo: Atlas, 2004.

MCCE. Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral. Disponível em: . Acesso em: 29 set. 2009.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 21 ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

\* Artigo científico apresentado à disciplina de Direito Constitucional I do 3º período vespertino do curso de Direito da Unidade de Ensino Superior Dom Bosco (UNDB) ministrada pelo professor Eder Fernandes para obtenção de nota.

\*\* Alunas do 3º período vespertino do curso de Direito da Unidade de Ensino Superior Dom Bosco.

[1] MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 16 ed. São Paulo: Atlas, 2004. p. 268.

- [2] SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 21 ed. São Paulo: Malheiros, 2002.p.470.
- [3] SILVA, op cit., p.477
- [4] MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 16 ed. São Paulo: Atlas, 2004.
- [5] BONAVIDES, Paulo. Ciência Política. 10 ed. São Paulo: Malheiros, 1994. p. 344.
- [6] MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 16 ed. São Paulo: Atlas, 2004.
- [7] MORAES, op cit., p. 544.
- [8] MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 16 ed. São Paulo: Atlas, 2004. p. 553.
- [9] ALMEIDA, Dayse Coelho de. Devido Processo Legislativo: Instrumento de Participação Popular. Disponível em: < [http://www.mundojuridico.adv.br/sis\\_artigos/artigos.asp?codigo=128](http://www.mundojuridico.adv.br/sis_artigos/artigos.asp?codigo=128) >. Acesso em: 27 set. 2009.
- [10] LENZA, Pedro. Direito Constitucional Esquematizado. 13 ed. São Paulo: Saraiva, 2009.p.394.
- [11] MCCE. Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral. Disponível em:. Acesso em: 29 set. 2009.
- [12] BONAVIDES, Paulo. Ciência Política. 10 ed. São Paulo: Malheiros, 1994. p. 138.