



CENTRO UNIVERSITÁRIO DR. LEÃO SAMPAIO – UNILEÃO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

BRENO FONTES RIBEIRO

**CONTRABANDO LEGISLATIVO: A INCONSTITUCIONALIDADE POR
IMPERTINÊNCIA TEMÁTICA COM BASE NA ADI N° 5127/15.**

Juazeiro do Norte
2019

BRENO FONTES RIBEIRO

**CONTRABANDO LEGISLATIVO: A INCONSTITUCIONALIDADE POR
IMPERTINÊNCIA TEMÁTICA COM BASE NA ADI N° 5127/15.**

Monografia apresentada à Coordenação do Curso de Graduação em Direito do Centro Universitário Dr. Leão Sampaio, como requisito para a obtenção do grau de bacharelado em Direito.

Orientador: Italo Roberto Tavares do Nascimento

BRENO FONTES RIBEIRO

**CONTRABANDO LEGISLATIVO: A INCONSTITUCIONALIDADE POR
IMPERTINÊNCIA TEMÁTICA COM BASE NA ADI N° 5127/15.**

Monografia apresentada à Coordenação do Curso de Graduação em Direito do Centro Universitário Dr. Leão Sampaio, como requisito para a obtenção do grau de bacharelado em Direito.

Orientador: Italo Roberto Tavares do Nascimento

Data de aprovação: ___/___/___

Banca Examinadora

Prof.(a) _____
Orientador(a)

Prof.(a) _____
Examinador 1

Prof.(a) _____
Examinador 2

Dedico este trabalho a todos aqueles que de certa forma construíram esse sonho. À Deus que me concedeu força e determinação, à minha família que me deu esperança de seguir e aos meus amigos que pelas alegrias compartilhadas.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por me ouvir, dar força e coragem para seguir todos os dias forte e determinado a vencer essa batalha. No meu íntimo, sei o quanto de proteção recebi e luz para chegar até aqui.

Agradeço a minha família por todo apoio, cobrança e direcionamento que me foi dado durante minha caminhada.

À minha mãe, minha luz, Martilene Fontes Ribeiro agradeço por todo esforço de ser a primeira a acordar e a última a dormir todos os dias para me ver sair e chegar em casa para cuidar de mim mesmo exausta com sua rotina diária de muita luta.

Ao meu pai, Jean Carlos Ribeiro, por despertar em mim cada vez mais a vontade de correr atrás dos meus objetivos e plantar a semente da carreira jurídica que está próximo de se concretizar.

À minha irmã, Bruna Letícia Fontes Ribeiro, por desde o início da minha caminhada letiva ensinando meus deveres de casa, sempre me dar apoio e força nessa jornada que também é dela.

Ao meu refúgio, Lais Sabrina, que tanto me confortou por dias e noites me dando força e esperança de um final feliz em tudo que por algum momento me atormentou com a incerteza durante essa jornada. Essa vitória devo a vocês.

Justo é dedicar um parágrafo a vocês que tanto me ajudaram nessa nossa caminhada. Francisco Gledison, Gardênia, Felipe Nunes, Elias Félix, Geniericon Leandro, Camila Alves, Clarissa Lis, Pedro Caetano, Igor Dias, Aline, Lara, Elaine e todos aqueles que estavam comigo nessa caminhada. Minha eterna gratidão pela paciência, ensinamentos, apoio e força que vocês sempre me deram. Essa turma sempre estará presente na minha memória com as melhores lembranças de companheirismo e irmandade. *“Fico olhando o tempo, vendo as horas se passar, quanto mais eu penso saudade me dá”* (*Gabriel Diniz, in memoriam*).

Agradeço a todos os familiares que de certa forma torceram e contribuíram para alcançar esse objetivo, em especial ao meu primo-irmão Maxwell Fontes. Lembro que foi ele que no primeiro dia de aula conduziu até a sala de aula e dali caminhei até aqui para partilhar essa vitória.

Agradeço a todos os professores que tiveram participação nessa trajetória onde me ajudaram a construir esse sonho. Em especial, agradeço ao meu orientador Italo Roberto por toda contribuição na minha vida acadêmica e por me ajudar a construir esse trabalho que

particularmente foi um enorme desafio vencido. Isso só foi possível pela sua incontestável inteligência e capacidade de transmitir o conhecimento.

RESUMO

O presente trabalho propõe um estudo sobre a prática corriqueira de inserção de emendas parlamentares sem pertinência temática com o texto original de proposições apresentadas ao Poder Legislativo. Trata-se, portanto, do chamado “contrabando legislativo”, denominação dada pelo Supremo Tribunal Federal. A ocorrência desse fenômeno, em sua grande maioria nas medidas provisórias, desfigura o devido processo legislativo na edição das normas, pois retira do caráter democrático a deliberação das mesmas. Esse estudo se justifica a luz do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5127/2015 que reconhece a referida prática como contrária a Constituição Federal tendo em vista a violação, além dos demais, ao princípio da legalidade, bem como a modulação dos efeitos da decisão proferida com efeitos *ex nunc* para a referida prática. Foi utilizada a pesquisa bibliográfica com base em livros jurídicos, informativos, julgados, artigos, além da análise de outros documentos jurídicos. O método de estudo utilizado será o comparativo que tem como objetivo apresentar as diversas opiniões acerca do tema. Diante do que foi analisado sobre o Contrabando Legislativo foi possível apontar exemplos práticos que se relacionam com o tema trabalhado, como por exemplo, a Lei 4552 de 26 de novembro de 2015 do Município de Juazeiro do Norte – CE, que sequer foi questionada em relação a ocorrência do Contrabando Legislativo.

Palavras-chave: Contrabando Legislativo. Emendas Parlamentares. Poder Legislativo.

ABSTRACT

The present work proposes a study on the common practice of exemption of parliamentary amendments without thematic pertinence with the original text of propositions presented to the Legislative Power. It is, therefore, the so-called "legislative contraband", denomination given by the Federal Supreme Court. The occurrence of this phenomenon, in its vast majority in the provisional measures, disfigures the due legislative process in the edition of the norms, since it removes of the democratic character the deliberation of the same ones. This study is justified in the light of the judgment of the Direct Action of Unconstitutionality No. 5127/2015, which recognizes this practice as contrary to the Federal Constitution in order to violate, in addition to the others, the principle of legality, as well as the modulation of the effects of a judgment rendered ex nunc effect for that practice. Bibliographical research was used based on legal books, informative, judged, articles, besides the analysis of other legal documents. The study method used will be the comparative one that aims to present the diverse opinions about the theme. In light of what has been analyzed on Legislative Smuggling, it was possible to point out practical examples that relate to the theme worked, such as Law 4552 of November 26, 2015 of the Municipality of Juazeiro do Norte - CE, which was not even questioned in relation to the occurrence of Legislative Contraband.

Keywords: Legislative Contraband. Parliamentary amendments. Legislative power.

Sumário

1. INTRODUÇÃO	10
2 – ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E CONSTITUIÇÃO	12
2.1 – AS TRANSFORMAÇÕES DO ESTADO	13
2.2 CARACTERÍSTICAS DO ESTADO DEMOCRÁTICO	20
2.3 O PODER JUDICIÁRIO COMO GUARDIÃO DA CIDADANIA	23
3 – PODER LEGISLATIVO	26
3.1 CONCEITO E OBJETO DO PODER LEGISLATIVO	26
3.2 PROCESSO LEGISLATIVO E SEUS ATOS.....	30
3.3 LIMITES AO PODER DE EMENDA	34
4 - O CONTRABANDO LEGISLATIVO	37
4.1 A INCONSTITUCIONALIDADE POR IMPERTINÊNCIA TEMÁTICA.....	37
4.2 A POSIÇÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL	39
4.3 A PRESUNÇÃO DE CONSTITUCIONALIDADE DAS NORMAS E O CONTRABANDO LEGISLATIVO, EXEMPLOS PRÁTICOS	42
5 – CONSIDERAÇÕES FINAIS	47
REFERÊNCIAS	50

1. INTRODUÇÃO

Em tempos de acelerada evolução social, é clara a necessidade de o ordenamento jurídico se valer de imediatas formas de regulamentação da sociedade visando acompanhar de perto os anseios sociais. Tais formas se referem à produção constante de normas que objetivam construir respaldo jurídico ou até mesmo a vedação de algumas formas de manifestação dessa evolução. Para a produção de normas, o ordenamento jurídico pátrio padece de procedimentos complexos, arraigados e de atos legais que regem a elaboração das normas jurídicas.

O presente trabalho busca traçar um estudo a respeito de um tema de bastante relevância para a ciência jurídica, no âmbito do processo legislativo constitucional. Trata-se do chamado “Contrabando Legislativo”, prática legislativa que consiste na inserção de emendas parlamentares em projetos de lei sem que haja nenhuma pertinência ou correlação com a matéria tratada em projetos apresentados. A prática de parlamentares que buscam aproveitar o rápido trâmite da medida para “pegar carona” através de emendas que dispõem sobre matérias sem pertinência temática com o objeto apresentado pelo Poder Executivo.

Tal prática, já reconhecida como inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, em ADI nº 5127/DF, de 15 de outubro de 2015, possui ainda discussão referente aos efeitos da declaração de inconstitucionalidade. Neste caso, ainda que reconhecida a incompatibilidade da norma com a Constituição Federal de 1988, as emendas foram mantidas, assim preservando a segurança jurídica, porém foi dado efeito *“ex nunc”* às emendas impertinentes materialmente ao objeto de Medida Provisória.

Nesse sentido, no presente estudo pretende-se identificar a ocorrência do contrabando legislativo e seus efeitos com base na ADI nº 5127/15, bem como a manifestação de inconstitucionalidade das emendas parlamentares sem pertinência temática apresentadas no trâmite de projetos de lei.

O trabalho será desenvolvido através de uma pesquisa exploratória, objetivando explanar o tema trabalhado, através de revisão teórica, análise e comparação de informações para abordar as matérias objeto desse estudo e com o intermédio desses atingir os objetivos sugeridos. Partindo de uma ideia geral, qual seja o contrabando legislativo, buscar-se-á verificar a possibilidade de aplicação do controle de constitucionalidade em Ação Direta de Inconstitucionalidade.

Além disso, irá utilizar uma abordagem qualitativa, fazendo uso da técnica de pesquisa de levantamento de dados bibliográficos e documental para discutir e explicar a matéria com base em conhecimentos teóricos publicado em livros e, ainda, livros jurídicos, leis, julgados,

informativos, revistas, doutrinas, jurisprudências, artigos e análises de outros textos científicos publicados na internet ou impresso. Este método de abordagem é o mais adequado para que, anteriormente, possa familiarizar-se com o tema e, após, chegar a uma conclusão segura acerca das hipóteses levantadas.

O método de estudo utilizado será o comparativo que tem como objetivo apresentar as diversas opiniões acerca do tema quanto as suas características, similaridades e diferenças, comparando-os no que diz respeito à aplicação e exclusão do Contrabando Legislativo em face da ADI 5127/15.

Num primeiro momento será abordado o surgimento do Estado e suas transformações no que diz respeito ao caminho traçado até se chegar ao Estado Democrático de Direito onde os anseios sociais ganham força. Assim, com a ascendência da importância do Poder Legislativo na elaboração das normas que garantem os direitos fundamentais da sociedade, será traçado estudo referente ao objeto e atos do Poder Legislativo, bem como suas limitações no processo de elaboração da norma. Por fim, com base nos limites legislativos será estudada a posição do Supremo Tribunal Federal em relação a ocorrência do Contrabando Legislativo.

2 – ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E CONSTITUIÇÃO

Existem algumas teorias que buscam de forma histórica e científica, com base em hipóteses levantadas ao longo do tempo, explicar a origem e formação do Estado. Todas as teorias se condizem nas suas premissas e conclusões, mesmo que a ciência não disponha de elementos seguros para a sua conclusão, sendo baseada em hipóteses.

Sob o ponto de vista da época do aparecimento do Estado, tais teorias podem ser reduzidas a três posições fundamentais, conforme preceitua Dallari (2011).

A primeira delas, defendida por muitos autores, afirma que o Estado, assim como a sociedade sempre existiu, pois desde sempre o homem vive integrado a uma organização social dotada de poder e com autoridade para determinar o comportamento de todo o grupo. Sendo assim, o Estado seria um elemento universal na organização social do homem. (DALLARI, 2011)

Um segunda posição admite que a sociedade humana já existia sem a presença do Estado durante um certo período, porém em meio as necessidades sociais este foi constituído para atender as ordens de convivência. Vale ressaltar que não houve concordância na formação do Estado em todos os lugares, pois cada lugar possuía condições variáveis. (DALLARI, 2011)

Já uma terceira posição, defendida por alguns autores como Karl Schmidt, aduz que o Estado não possui um conceito geral válido para todos os tempos, pois o Estado surge imediatamente a ideia e prática da soberania, o que só ocorreu no século XVII. Teria o Estados surgido com a assinatura da paz de Wérfala em 1648. (DALLARI, 2011)

O Estado como modo específico de organização política é o detentor do poder. É no princípio da ordem e coerência do Estado sobre o qual se assenta a sociedade. O homem nota-se como ser insuficiente percebendo a existência do outro que lhe proporciona abertura para a convivência e a coexistência, surgindo a sociedade.

Dessa forma, o Estado aparece como a organização política, a estrutura e a forma que acompanha a convivência das relações sociais. Portanto, o Estado é o produto da essência política do homem como resultado de um impulso associativo natural a ele inerente.

Assim, as teorias que tentam explicar a origem do Estado mais destacadas são as naturalistas e contratualistas. Tanto a posição favorável à teoria da sociedade natural, fruto da natureza do homem, quanto a que sustenta que a sociedade é formada tão somente por um ato de escolha, ao logo do tempo, vem ganhando adeptos que buscam demonstrar argumentos sobre cada posição.

A teoria naturalista passa a ser ponto de partida do presente trabalho. Essa posição conclui que “[...] a sociedade é o produto da conjugação de um simples impulso associativo natural e da cooperação da vontade humana.” (DALLARI, 2011, p. 23). Dentre os afirmadores dessa posição, encontra-se Aristóteles que afirma: “[...] o homem é naturalmente um animal político” (ARISTÓTELES S/D, apud, DALLARI, 2011, p. 21). Para o filósofo grego somente um ser superior ao homem procuraria viver de forma isolada. O homem é o único dos animais dotado de razão e sentimentos.

Na mesma ordem de ideia e por influência de Aristóteles, encontra-se em Roma, século 1 a.C, a afirmação de Cícero de que

a primeira causa da agregação de uns homens a outros é menos a sua debilidade do que um certo instinto de sociabilidade em todos inato; a espécie humana não nasceu para o isolamento e para a vida errante, mas com uma disposição que, mesmo na abundância de todos os bens, a leva a procurar o apoio comum. (CÍCERO S/D, apud, DALLARI, 2011, p. 22).

Assim, seria uma necessidade não material que leva o homem a viver em sociedade, mas sim uma disposição natural.

Hoje em dia, o homem durante toda sua vida naturalmente faz parte de uma sociedade que vem sendo formada pelo indivíduo com o objetivo principal de desenvolvimento físico, social e intelectual enquanto parte de um todo por meio de imposições ou pelo próprio costume. Naturalmente, o indivíduo está inserido na primeira “sociedade” após o início da sua existência, a família. É essa a responsável pela primeira forma de educação e proteção. Posteriormente passa a fazer parte de outros grupos responsável pelo desenvolvimento econômico, profissional e religioso.

A formação do Estado obedece pelo menos duas correntes defendidas. A primeira delas afirma sobre a formação do Estado como natural ou espontânea, não havendo coincidência quanto à formação. Por outro lado, existe a teoria que sustenta a formação contratual do Estado, ou seja, partindo da vontade do homem para a sua formação. Essa é a tese contratualista. (DALLARI, 2011)

2.1 – AS TRANSFORMAÇÕES DO ESTADO

O Estado começa a surgir em algumas regiões do mundo por volta do século XVI, aparecendo o termo “Estado” pela primeira vez nos escritos de Maquiavel, “o príncipe”, em meados de 1513, podendo ser aplicado para denominar sociedades políticas dotadas de características comuns e definidas.

Várias são as teorias que tratam sobre o surgimento do Estado, se destacando a que defende que o Estado, assim como a sociedade, sempre foi parte da organização da humanidade, é tido como um princípio. Já outra, defende que as sociedades, por algum tempo, permaneceram sem a égide do Estado, este surgindo a partir da assinatura da paz de Westfália, precisamente em 1648. (DALLARI, 2011)

Após longa evolução do Estado e suas transformações, subsistiram várias formas de organização que se manifestam em épocas distintas na história da humanidade. Assim, o Estado passou por variações adotadas cronologicamente, compreendendo as seguintes fases: Estado Antigo, Estado Grego, Estado Romano, Estado Medieval e Estado Moderno. (DALLARI, 2011)

Das mazelas apresentadas pelo Estado Medieval, surge a sua imediata transformação ao Estado moderno, caracterizado por uma supremacia e territorialidade. Porém, a maioria dos autores ainda afirma um terceiro elemento caracterizador do Estado Moderno. No aspecto material têm-se o povo e o território e no aspecto formal o Estado Moderno caracteriza-se pelo elemento de poder ou uma das suas expressões. (DALLARI, 2011)

Caracteriza o Estado moderno o seu poder. Alguns defendem que o Estado possui o poder, outros afirmam que o Estado é o próprio poder e por isso seus atos geram uma obrigação aos seus agentes, bem como ao próprio Estado que obedece a regras que limitam seu perigo. Assim, o poder torna-se elemento essencial e característico do Estado moderno que se afirma em si mesmo como originário, pois ainda que o estado conceda aos seus submetidos um relativo poder de independência, é do poder estatal que deriva os demais. É ainda irresistível, pois possui a premissa de coagir o cumprimento das ordens. Para Georg Jellinek “(...) o poder dominante deverá ter o caráter de poder jurídico. (...) que o conceito de poder do Estado já se acha contido no conceito de ordem jurídica”. (JELLINEK S/D apud DALLARI, 2011, p. 115). Dessa forma, o poder jurídico ainda se faz permanentemente presente nos três elementos constitutivos do estado, que são: o território, o povo e o poder. (DALLARI, 2011)

O Estado se trata da mais complexa das organizações criadas pelo homem, sendo reconhecido como um dos mais altos estágios de civilização, surgindo no século XVI. Ainda assim, alguns autores preferem localizar o seu aparecimento no início dos tempos modernos, pois só aí, todavia, é possível reunir todas as características próprias do Estado. Afirma que a dificuldade de conceituação precisa do Estado resulta da heterogeneidade das diversas relações. A essência do Estado, para o pensamento de alguns autores, consiste na organização

de um determinado povo num determinado território. Outros preferem ater-se principalmente à sua organização normativa, mas sem dispensar a importância do povo e território. (BASTOS, 1995)

Assim, o surgimento do Estado moderno está ligado principalmente aos conflitos políticos que a sociedade submete-se já no inicio dos tempos modernos. Conflitos violentos de lutas religiosas, de fato, acarretaram e afloraram a instabilidade e insegurança no meio social tornando absolutamente imponentes a instituições jurídicas daquela época. A partir daí, verificou-se o surgimento de um poder para sobrepor os grupos em conflito, não mais sendo aliado apenas de um deles em detrimento do outro. Nas palavras de Celso Ribeiro Bastos, ainda, era necessário tornar o rei soberano e acima das próprias leis. (BASTOS, 1995)

As características do Estado moderno foram determinadas principalmente pelas deficiências da sociedade política medieval, caracterizado também pelo feudalismo. A unidade da Igreja verificou naquela época a necessidade de estabelecer princípios e fundamentos comuns que determinassem os indivíduos como parte de uma mesma sociedade.

Desde então, a própria igreja estimulou a formação do Império como unidade política. Nesse intuito, no ano de 800, o Papa Leão III confere a Carlos Magno o título de imperador. (DALLARI, 2011)

O sistema medieval da nova repartição de terras, compreendendo uma estrutura formada por pequenos produtores individuais, constituída por famílias que voltavam sua produção à subsistência, na figura dos senhores feudais, já enfraquecidos pela alta carga de tributação indiscriminada imposta pelos monarcas, mantinha-se em constante estado de guerra. (DALLARI, 2011)

Ao cabo desse processo advém o Estado moderno, que segundo Bastos, a tônica é a precisa existência de uma ordem jurídica soberana, suprema, sendo o início de toda a autoridade dentro do Estado. Nesse sentido, de soberania, não seria possível a existência de autoridade ainda maior, tão somente relacionadas num nível de coordenação, repelindo qualquer outra advinda e subjugando autoridades existentes dentro do seu território de jurisdição. (BASTOS, 1995)

A soberania, a princípio depositada na figura do rei, inicia-se também no século XVI, na França. Essa teoria sustenta que o rei possuía uma autoridade divina, onde era tido como representante de Deus que concentrava poderes. A soberania do rei era originária, ilimitada e irresponsável em face de qualquer outro, pois o poder pessoal do rei não admite limitações, o que caracteriza um poder absolutista, configurando o rei como o próprio estado, soberania e lei. (MALUF, 2018)

O termo constitucionalismo surge por volta do século XVIII sendo enquadrado em pelo menos duas perspectivas: A sociológica, onde sustentaria a ideia de um movimento social que dá ensejo a busca pela limitação do poder, inviabilizando que os governantes ditassem as regras, observando seus interesses, na condução do Estado; e a Jurídica, reportando-se a um sistema de normatização, enfeixado na Constituição, e que se sobrepõe aos detentores do poder. (CARVALHO, 2005)

O constitucionalismo é a teoria que ergue o princípio do governo limitado indispensável à garantia dos direitos fundamentais em dimensão estruturante de organização de uma comunidade. Essa limitação do estado ainda assume o papel garantidor desses direitos, uma vez que se discute no plano político, filosófico e jurídico uma nova forma de domínio político. (CANOTILHO, 1998)

Desde a antiguidade, identificou-se, ainda que timidamente, o surgimento do constitucionalismo, onde o Estado teocrático buscou limitar o poder político ao autorizar os profetas de fiscalizar os atos governamentais. Durante a idade média, verificou-se minimamente o movimento constitucional desde pactos e da carta de franquia que buscavam desde então, resguardar direitos individuais. Já durante os tempos modernos, chegamos ao constitucionalismo moderno, onde houve a predominância de constituições escritas como instrumento de contenção do poder. Nesse período, dois foram os pontos marcantes: Constituição norte-americana e a francesa, de 1787 e 1791, respectivamente. Por fim, na contemporaneidade chegamos no “totalitarismo constitucional” com o estabelecimento de normas programáticas e a ideia de “Constituição dirigente”.

Ressalta Karl Loewenstein, que o constitucionalismo nem sempre se identifica com a existência de uma Constituição escrita, por exemplo, o Constitucionalismo da Inglaterra. As organizações políticas anteriores viveram sob um governo constitucional sem a necessidade de organizar limites para o exercício do poder. Essas limitações eram tão enraizadas na sociedade e nos seus costumes que dispensava tal normatização escrita e eram respeitadas por todos. (LOEWENSTEIN S/D apud CARVALHO, 2005).

Porém, como doutrina, o constitucionalismo vê necessária uma Constituição escrita para limitar o poder e garantir direitos, seja pela necessidade de proclamar os direitos fundamentais e apresentar-se como norma imposta, ou seja, pela necessidade de equilibrar poderes. Dessa forma verifica-se que a unicidade das normas em uma constituição pressupõe um aspecto basilar em relação à ordem social, política, jurídica e econômica que disciplinam e orientam a conduta dos governantes e de todo ordenamento, no qual as demais normas devem seguir. (MALUF, 2018)

De todo esse contexto, surge, a partir do século XVIII, na Alemanha, por Kant e Von Mohl o Estado de Direito. Logo após a Revolução Francesa, em oposição ao absolutismo, o Estado de Direito surge como uma organização política pautada na lei como norma organizadora, esta sendo produto da vontade do povo, objetivando principalmente certa abstenção, passividade do estado, no respeito às liberdades individuais. Nesse sentido

Dá-se o nome de liberdades públicas, de direitos humanos ou individuais àquelas prerrogativas que tem o indivíduo em face do Estado². É um dos componentes mínimos do Estado Constitucional ou do Estado de Direito. Neste o exercício dos seus poderes soberanos não vai ao ponto de ignorar que há limites para a sua atividade além dos quais invade-se a esfera jurídica do cidadão. (BASTOS, 1995, p. 139)

Para melhor compreensão da origem das liberdades públicas se faz necessária a análise especial de duas fontes primordiais que tiveram fundamental contribuição: o pensamento iluminista francês do século XVIII e a Independência Americana. Esta primeira, de forma temporal e racional, trouxe a ideia elaborada por Rousseau, em “o contrato social”, que firma a ideia de liberdade do homem que a deposita na figura do Estado, por meio da lei, cuja elaboração advém da sua própria vontade. Esse pensamento dominou o pensamento liberal.

Dessa forma o Poder Legislativo ganhou destaque, pois, ainda mais, reservou o dever de elaboração do estatuto das liberdades públicas. A partir daí, foram várias as Cartas Magnas que inseriram com destaque os direitos naturais e sagrados do homem, direito de liberdade. Já a Declaração Americana, ainda antes da declaração francesa, firmou traços de um liberalismo, principalmente a partir da independência das colônias, em 1776. A mais importante delas é a do Estado de Virgínia, que proclama em seu artigo 1º:

"Que todos os homens são, por natureza, igualmente livres e independentes, e têm certos direitos inatos, dos quais, quando entram em estado de sociedade, não podem por qualquer acordo privar ou despojar seus pôsteros e que são: o gozo da vida e da liberdade com os meios de adquirir e de possuir a propriedade e de buscar e obter felicidade e segurança" (BASTOS, 1995, p.143)

O liberalismo teve seu berço na Inglaterra, quando o Parlamento impôs à Coroa os princípios de liberdade individual, com aspectos preponderantemente religiosos, autorizando que os cidadãos ingleses que professavam a religião protestante tivessem porte de armas para defender suas franquias constitucionais. (MALUF, 2018)

Na França, a monarquia absolutista mantinha uma divisão dos três estados – Nobreza, Clero e Povo, cada qual com suas leis, justiça e sistema. A monarquia, já em declínio, passou a não mais convocar o povo para participação governamental, iniciando assim a luta pela democracia contra o regime dominante. O terceiro estado – o Povo – em 1789 realizou a Assembleia Nacional, enfrentando o poder real. Era inicio da revolução, onde a Assembleia

Nacional assumiu o poder constituinte e empenhou-se na elaboração da Carta Constitucional da República, proclamando o princípio da soberania nacional.

(...) Foram estas as máximas da revolução: todo governo que não provém da vontade nacional é tirania; a nação é soberana e sua soberania é una, indivisível, inalienável e imprescritível; o Estado é uma organização artificial, precária, resultante de um pacto nacional voluntário, sendo o seu destino o de servir ao homem; [...] (MALUF, 2018, p.122) .

Ao ponto que o liberalismo procurou assegurar direitos e garantias individuais em face do poder do Estado, ou seja, uma abstenção do estado para garantir direitos como à vida e locomoção, por exemplo, procurou também garantir a efetiva participação do indivíduo na formação da vontade do Estado, de suas regras e limitações. Instituía-se assim o Estado Liberal. (BASTOS, 1995)

Essa forma de governo que durante esse período empolgou o mundo traduzindo ideais de soberania popular, sistema representativo democrático, que limitava o poder e assegurava a soberania da lei, bem como a divisão do poder, ficou tão somente na teoria. Ainda longe da realidade, os novos ideais racionalistas do liberalismo desconheceu a revolução industrial da Inglaterra em 1770 que modificou a realidade social gerando problemas sociais como o desemprego em massa. O liberalismo, inconscientemente, promoveu a desintegração da família pelas condições de subsistência insuficientes. Por outro lado, a acumulação de riquezas em poder dos dirigentes do poder econômico em detrimento da classe operária dando ensejo ao surgimento do desequilíbrio social. Pontua Sahid Maluf:

Sem dúvida, eram anti-humanos os conceitos liberais de igualdade e liberdade. Era como se o Estado reunisse num vasto anfiteatro lobos e cordeiros, declarando-os livres e iguais perante a lei, e propondo-se a dirigir a luta como árbitro, completamente neutro. Perante o Estado não havia fortes ou fracos, poderosos ou humildes, ricos ou pobres. (MALUF, 2018, p.126)

As classes sociais oprimidas começaram a reagir de forma violenta às injustiças sociais causadas pelo liberalismo, forçando-o a uma reforma ou, de fato, perecer. A partir das mazelas originadas do Estado liberal se originou um processo de declínio dessa forma de governo, pois perdeu de vista a realidade. A primeira reação ao liberalismo foi o socialismo liderado por Marx e Engels, em 1848, no plano literário, no Manifesto Comunista, que passou a embasar os movimentos dos trabalhadores. As ideias marxistas proliferaram no mundo face ao Estado liberal que, eivado de erros e superado pela realidade social, tornou-se impotente. (MALUF, 2018)

A Constituição de Weimar, 1919, consagrou em seus textos direitos sociais e a previsão de efetivação desses direitos pelas instituições encarregadas. Inaugura-se, portanto, o período de constitucionalização do Estado Social de Direito, no qual o principal objetivo foi a

positivação do que antes era somente aspirações sociais, tornando precipuamente princípios garantidos pelo Estado. (MORAES, 2017)

O liberalismo clássico encontrou seu fim após apresentar suas mazelas dando espaço para o surgimento de um novo ciclo.

A democracia liberal do tipo clássico, estruturada sobre as bases da filosofia política do século XVIII, fechou o seu ciclo depois da primeira guerra mundial. Com a Constituição alemã de Weimar, em 1919, abriu-se o ciclo da social-democracia. (MALUF, 2018, p. 258)

Em meio às mazelas deixadas pelo Estado Liberal ou individualista iniciou os esboços de uma nova ordem de organização social, com bases alicerçadas nos princípios sociais com o intuito de substituir o fracasso liberal oriundo de desigualdades socioeconômicas, surge o Estado Social, cujo objetivo era de reascender a harmonia social das classes patronais e obreiras. Nesse sentido, o Estado age como principal regulador da relação social dando maior destaque aos grupos sociais de proteção ao trabalho, caracterizando a democracia social. (MALUF, 2018)

Com o intuito de reestabelecer o bem-estar social turbado pelo fracasso da política liberal, o Estado social surge como prestador de direitos e garantias, principalmente voltados à classe dos operários, que nesse contexto era a menos favorecida e que padecia dos males sociais e de desigualdade, voltado a um aparelhamento de equilíbrio e justiça social, não mais por meio de criação de normas, mas pela efetivação dos direitos. (MALUF, 2018)

O Estado de estrutura socialista encara agora o indivíduo sob dois aspectos: o primeiro deles é como pessoa humana, o princípio que o reconhece como titular de direitos naturais respeitáveis; e como unidade da sociedade possuidor de direitos e deveres. Assim, a ação positiva do Estado encontra limites nos diretos da pessoa humana. (MALUF, 2018)

O revés do Estado social foi demonstrado a partir do surgimento de regimes ditatoriais ocorridos principalmente na Alemanha e na Itália que tinham como seus líderes Adolf Hitler e Benito Mussolini, respectivamente. Esses regimes ditatoriais embora atendessem algumas necessidades básicas do povo, anulavam a democracia, liberdades e direitos humanos.

Diante de todo esse processo evolutivo, chegamos ao Constitucionalismo moderno, caracterizada principalmente pela normatização positivada das constituições como instrumento de contenção de arbítrios decorrentes do poder. Dessa forma, com bases no iluminismo francês, bem como desde a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789), e nas declarações norte-americanas, surge o movimento no qual se elege o povo como titular legítimo do poder. Nesse intento, visa-se dentro dessa nova realidade não apenas atrelar o constitucionalismo à limitação do poder do Estado. Requer que de forma ativa a efetivação

das normas, sobretudo em relação à concretização dos direitos fundamentais. É a partir disso, que a força executiva do estado ganha maior destaque, pois se busca a ação do Estado para efetivar direitos. (LENZA, 2016)

2.2 CARACTERÍSTICAS DO ESTADO DEMOCRÁTICO

A evolução do estado consagrou a fórmula do Estado de Direito apontando a necessidade de respeito por parte do poder público em relação às liberdades individuais tuteladas por este. Essa evolução teve também a consagração de novas formas de exercício do poder como, por exemplo, a democracia representativa com tendência a universalidade. O Estado Constitucional “é um tecnologia política de equilíbrio político-social através da qual se combateram dois arbítrios ligados a modelos anteriores, a saber: a autocracia absolutista do poder e os privilégios orgânico-corporativo medievais” (MORAES, 2017, p. 27).

Sob o prisma constitucional, o Estado Democrático de Direito caracteriza-se principalmente pela sua organização jurídica, sem dispensar a sua organização política e sociológica, no qual estão vinculadas e obedientes as suas próprias leis, configurando a limitação do estado e a soberania popular, como origem do poder estatal, sendo este o legítimo responsável pela manutenção da ordem, paz social e segurança jurídica. (BASTOS, 1995)

O Estado de Direito, conforme salienta Alexandre de Moraes, por ser um estado de qualidades ou constitucional apresenta premissas fundamentais como características próprias:

O *Estado de Direito* caracteriza-se por apresentar as seguintes premissas: (1) primazia da lei, (2) sistema hierárquico de normas que preserva a segurança jurídica e que se concretiza na diferente natureza das distintas normas e em seu correspondente âmbito de validade; (3) observância obrigatória da legalidade pela administração pública; (4) separação de poderes como garantia da liberdade ou controle de possíveis abusos; (5) reconhecimento da personalidade jurídica do Estado, que mantém relações jurídicas com os cidadãos; (6) reconhecimento e garantia dos direitos fundamentais incorporados à ordem constitucional; (7) em alguns casos, a existência de controle de constitucionalidade das leis como garantia ante o despotismo do Legislativo. (MORAES, 2017, p. 27)

No Brasil, o Estado Democrático de Direito foi estabelecido com a promulgação da Constituição Federal de 1988, após o período de ditadura militar. Com a saída do regime ditatorial, verificou-se a necessidade de elaboração de uma Carta Magna profundamente garantista. O temor social com a possível volta do regime fez com que o legislador originário a pormenorizar a efetivação de norma que eliminassem qualquer resquício ao modelo autoritário.

Foi em seu parágrafo primeiro que a Constituição Federal de 1988 estabeleceu a determinação para Brasil constituir-se Estado Democrático de Direito, irradiando desse dispositivo os princípios fundamentais do Estado. Esses princípios devem ser tidos como bases essenciais do Estado, pois expressam os valores e ideais empregados pelo constituinte originário ao Estado.

Caracterizada pelo governo do povo, a democracia teve início nos tempos clássicos no Estado ateniense. Foram as primeiras manifestações de governo democrático onde era exercida de forma direta, pois o povo governava-se por si mesmo, em assembleias gerais realizadas periodicamente. Já no mundo moderno, a democracia passou a ser exercida de forma indireta, ou seja, de modo representativo, mas ainda assim manteve-se o princípio da soberania popular que transferia o exercício do poder aos seus representantes. “Democracia e representação política tornam-se, no mundo moderno, ideias equivalentes: fala-se em democracia e subentende-se o sistema representativo de governo.” (MALUF, 2018, p. 239).

Assim, entende-se por democracia a forma de governo da maioria, porém não só. É necessário que seja compreendida como a forma republicana de governo da totalidade do povo, pois na democracia antiga, de fato, governaram os cidadãos, mas nem todos tinham direitos. Ainda que a noção de totalidade seja mitigada, comprehende-se dessa forma pelo fato de a vontade da maioria do povo ser reconhecida como a vontade da totalidade.

A democracia está totalmente ligada aos direitos políticos, pois se manifesta primordialmente como forma da soberania popular e de participação no qual é atribuída aos cidadãos, de forma direta ou indireta, poderes para interferir na condução da coisa publica, dos atos e deveres do Estado. (LENZA, 2016)

Como forma de manifestação da democracia, o sufrágio configura um direito fundamental individual de cada cidadão no Estado Democrático. Nesse sentido, obedecidos aos requisitos necessários para o exercício desse direito a democracia se manifesta na sua mais elevada universalidade. A universalidade é a garantia da participação de todos os cidadãos na governança do Estado. Ainda que pela vontade da maioria, o poder emana de todos aqueles que fazem parte do Estado.

Já a cidadania, caracteriza-se como efetivação do direito, pois em suma configura a titularidade dos direitos políticos de votar e ser votado. É a garantia da efetiva participação do cidadão nos pleitos para a escolha dos representantes como líderes do governo para que lá defendam a vontade do povo e que a eles estejam submissos, pois o poder é do povo.

A primeira expressão da dignidade da pessoa humana como direito individual foi na Alemanha em oposição ao estado nazista, onde a Lei Fundamental da República Federal da

Alemanha, em seu artigo primeiro declarou: "A dignidade humana é inviolável. Respeitá-la e protegê-la é obrigação de todos os Poderes estatais". O fundamento dessa positivação constitucional insurge do fato que o Estado nazista, sob invocação de razões do Estado, violou gravemente a dignidade da pessoa humana mediante a prática de crimes políticos. Pelos mesmos motivos históricos, as constituições portuguesa e espanhola declararam também a dignidade da pessoa humana como princípio basilar das suas repúblicas. (SILVA, 1998)

No Brasil, face ao regime militar que apresentou impiedosas situações de tortura e desrespeito a dignidade da pessoa humana, levaram o constituinte originário, em 1988, a incluir a dignidade da pessoa humana com um dos fundamentos principais do Estado Democrático de Direito que se constitui a República Federativa do Brasil.

A filosofia de Emmanuel Kant (KANT S/D apud SILVA, 1998, p. 90) mostra que o homem, por ser racional é um ser com fim em si mesmo, diferentemente de outros animais, que não possuem razão e tem um valor relativo e condicionado. Nesse sentido, os seres humanos são chamados de pessoas “[...] porque sua natureza já os designa como fim em si, ou seja, como algo que não pode ser empregado simplesmente como meio e que, por conseguinte, limita na mesma proporção o nosso arbítrio, por ser um objeto de respeito”. Ou seja, somente o ser racional é pessoa, um ser espiritual que é fonte e dotado de todos os valores. Todo ser humano se reproduz no outro, assim uma pessoa desconsiderar outra, significa desconsiderar a si mesmo. Por isso a pessoa é o centro da ordem jurídica, existindo o Direito em função dela e para proporcionar o seu desenvolvimento. (SILVA, 1998)

Kant, em sua filosofia, ainda aponta a dignidade como elemento superior a qualquer preço ou valor. Seres irracionais, ou de meio, possui um valor relativo que o condiciona e pode ser substituído por qualquer outro equivalente. Assim verifica-se que a dignidade é um atributo natural e intrínseco da pessoa humana, que se confunde com sua própria natureza, pois são elemento e atributo da sua própria natureza. (KANT S/D apud SILVA, 1998).

A Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, conhecendo o conceito e a experiência especulativa transformou a dignidade da pessoa humana como um dos fundamentos da república constituída em Estado Democrático de Direito como valor supremo da ordem jurídica. A dignidade da pessoa humana, num Estado democrático assume relevante patamar na ordem do país, pois ao tempo que rege o exercício da atividade do estado, também o limita. Assim, não assume tão somente o papel de um princípio fundamental, um valor supremo ou um princípio inspirador. A Constituição de 1988 lhe confere mais que isso quando coloca com fundamento da República Federativa do Brasil.

Se é fundamento é porque se constitui num valor supremo, num valor fundante da República, da Federação, do País, da Democracia e do Direito. Portanto, não é apenas um princípio da ordem jurídica, mas o é também da ordem política, social, econômica e cultural. Daí sua natureza de valor supremo, porque está na base de toda a vida nacional. (SILVA, 1998, p. 92)

O valor supremo da dignidade da pessoa humana atrai o conteúdo de todos os direitos fundamentais do homem, pois tem em seu conceito uma densificação valorativa que não se pode reduzir tão somente à defesa dos direitos pessoais. Em todos os ramos, há a fundamental necessidade de expressa observância do princípio da dignidade humana como forma de garantia de sua efetiva observação e cumprimento.

A dignidade pode ser colocada e entendida como uma forma de comportamento ou mesmo de um atributo da pessoa humana. A constituição tutela os direitos com base na segunda acepção reconhecendo a qualquer situação os direitos que são inerentes a cada pessoa, ressalvada as penalidades autorizadas na própria constituição. Assim, a dignidade humana constitui um valor que atrai para a realização de direitos fundamentais em todos os aspectos, e por meio da democracia é a única forma de efetivação desses direitos, ou seja, o que significa o homem, revelando-se como valor supremo do homem. (SILVA, 1998)

2.3 O PODER JUDICIÁRIO COMO GUARDIÃO DA CIDADANIA

Uma das principais discussões opostas por Carl Schmitt e Hans Kelsen foi a respeito de quem deveria ser o guardião da cidadania num Estado democrático. De um lado era reconhecida a competência de um Tribunal Constitucional, com base e nos moldes do controle concentrado de constitucionalidade, introduzido por Kelsen.

Por outro lado, o Presidente da República, eleito pelo povo, como propunha Schmitt. Na defesa do seu ponto de vista, de desqualificar esse papel do judiciário, Schmitt aponta que a constituição deveria ser protegida do legislador e pontua ainda alguns limites ao papel dos tribunais como guardiões da constituição como, por exemplo, a fato do controle judicial ser sempre a posteriori, que se exerce de forma incidental por sentenças judiciais, ou seja, é um controle difuso. As sentenças judiciais é a subsunção do fato à norma, sendo esta previamente estabelecida em lei. Portanto, não poderá o judiciário estar acima do legislador e da lei. (BERCOVICI, 2003)

Por outro lado, é certo que o Poder Judiciário tem contribuído para o processo de liberalização do Estado, ou seja, reduzindo o exercício despótico do poder político. Historicamente, esse processo se baseou na fixação de princípios como a supremacia da constituição e da institucionalização dos poderes do Estado.

Nesse sentido se reconhece que somente num Estado constitucional e com a devida institucionalização seria capaz de oferecer limites as arbitrariedades de um poder político, tornado possível a garantia das liberdades. Assim, o beneficiário desse processo é o próprio indivíduo que se vê protegido pelo Estado de Direito. (ARANTES e KERCHE, 1999).

Vale ressaltar que nos tempos liberais o poder judiciário se propôs ao relevante papel de cuidar justamente da aplicação imparcial da lei, garantindo a igualdade jurídica e ainda mais a efetivação dos direitos individuais previstos nas constituições. Porém, isso só foi possível após o pensamento democrático aceitar a ideia de cidadania civil. Essa função do judiciário foi imposta para limitar a vontade da maioria e proteger a minoria. Exemplo disso é a Constituição americana de 1787, onde os americanos buscavam meios de controle para os poderes do Estado através de princípios liberais. Os americanos estavam diante de um risco ao Estado constitucional: a tirania da maioria sobre a minoria. Dessa forma, a preocupação dos constituintes americanos voltou-se para o controle do parlamento impondo-lhe limitações. Para isso, determinou-se a Constituição como parâmetro desse controle, estando o parlamento submisso à constituição por meio do controle de constitucionalidade das leis ao judiciário. (ARANTES e KERCHE, 1999).

A tentativa de tornar expressa na Constituição americana essa função do poder judiciário não logrou êxito. A proposta não foi aprovada, pois os americanos não entenderam a ideia de tornar o poder judiciário superior ao poder legislativo. Porém, ainda que não aprovada, a noção central ficou e, em 1803, John Marshall, então presidente da Suprema Corte americana reascendeu a ideia. Por meio de uma clássica sentença, no caso conhecido por *Marbury vs. Madison*, foi declarada a nulidade de uma lei por não estar em conformidade com a Constituição.

Essa forma de controle constitucional, como princípio, foi adotada por várias constituições com a democratização dos estados liberais, mas não todas. Em países democráticos como França e Inglaterra não se admite o controle do judiciário em decisões políticas que se tornaram lei. Isso porque uma vez promulgada pelo parlamento a lei não pode sofrer revisão judicial, pois são consideradas ilegítimas uma vez que podem não expressar a vontade da maioria, tornando-se antidemocráticas. Já em países onde o controle constitucional é admitido destacam-se dois modelos básicos: o controle difuso, onde todos os juízes que integram o Poder Judiciário tem a capacidade de declarar a inconstitucionalidade das leis e atos normativos através de julgamentos em casos concretos, não sendo levada diretamente aos Tribunais, mas surgindo de forma incidental. (ARANTES e KERCHE, 1999).

Já no sistema de controle concentrado, o monopólio do controle de um tribunal especificou, geralmente a Corte Constitucional. Nesse caso, o Tribunal é o competente para julgar a lei, conhecendo ou não a sua constitucionalidade. Dessa forma, o controle do Judiciário se faz ainda mais presente de forma direta, pois afasta a forma difusa incidental para incidir sobre a própria lei.

Portanto, quando o Poder Judiciário é elevado à condição de guardião da cidadania constitucional sua tarefa é liberalizante e condicionante dos valores democráticos. O Judiciário encontra-se na mais difícil função de limitar as ações do Estado em contextos institucionais. Essa função torna-se mais difícil ao passo que a regra da maioria que determina as decisões políticas, de forma democrática, dificulta as limitações pelo Judiciário. (ARANTES e KERCHE, 1999).

Em relação ao tema central deste trabalho – O Contrabando Legislativo, o Supremo Tribunal Federal – STF, através de decisões reiteradas busca garantir o efetivo cumprimento do processo de criação de normas, que é função legítima do Poder Legislativo. Nesse sentido, busca o Judiciário garantir o devido processo legislativo que ainda encontra subsídios para a sua inobservância.

O informativo 803/2015 do Supremo Tribunal Federal aponta decisões em que prezam pela observância obrigatória da Constituição Federal no tocante a apresentação de emendas parlamentares em sede de medida provisória. Ressalta-se ainda, em uma das decisões, que “as regras formais do processo legislativo seriam construídas mediante escolhas fundamentais da comunidade nos momentos constituintes, de modo a canalizar os futuros julgamentos políticos e tomadas de decisão”. (ADI 5127/DF, rel. orig. Min. Rosa Weber, red. p/ o acórdão Min. Edson Fachin, 15.10.2015.)

No Brasil, portanto, em sua democracia, admite-se o Judiciário como guardião da cidadania ao passo que os representantes do povo estão ainda mais voltados a interesses privados. Dessa forma é anseio do povo se ver representado. Uma vez havendo abuso ou desrespeito ao ordenamento jurídico, restaria sem amparo o povo. A esperança se deposita no Poder Judiciário, tido como a última barreira de proteção aos direitos fundamentais, muitas vezes suprindo as mazelas do Estado.

3 – PODER LEGISLATIVO

A Constituição Federal do Brasil de 1988 instituiu no seu artigo 2º o princípio da separação dos poderes do Estado, sendo o Legislativo, Executivo e Judiciário, cabendo a cada um deles funções típicas e inerentes e funções atípicas. Em relação ao Poder Legislativo, a sua função precípua é a função legislativa voltada para a criação de normas jurídicas obrigatórias que irão criar e inovar o Direito. É função do Executivo e Judiciário a sua realização.

3.1 CONCEITO E OBJETO DO PODER LEGISLATIVO

Incluem-se ainda nas funções atípicas do Poder Legislativo a de controle dos atos do Poder Executivo. No entanto, antes mesmo de ser função típica do Legislativo a de editar normas, uma das suas tarefas era exatamente consultiva, pois o parlamento não legislava, aprovava medidas. ”O parlamento que, até então, se limitara a opinar quando consultado e somente sobre o consultado, investiu-se de autoridade legislativa, elaborando a lei, que o rei sancionava, reservando-se a prerrogativa de obstar à sua execução pelo veto” (CARVALHO apud/SD CARVALHO, p. 599, 2005)

O primeiro pós-guerra (1914-1918) revelou um declínio no Poder Legislativo no que tange a sua função criadora do direito. A intervenção do Estado nos inúmeros setores da realidade social, em razão do Estado de Bem-Estar, mostrou a incapacidade do Legislativo para o atendimento das necessidades sociais. Dessa forma, a morosidade legislativa contribuiu para o avanço do Poder Executivo.

Daí surge, portanto, o indeclinável papel que cabe ao Legislativo no Estado Democrático de Direito, que se volta ao controle e fiscalização dos atos do Executivo, que ora ganha força, como forma de impedir abusos legiferantes que comprometam as liberdades democráticas da sociedade. (CARVALHO, 2005)

Ao lado das funções típicas do Poder legislativo, fiscalizar e controlar atos do executivo, a Constituição Federal de 1988 atribuiu-lhe as chamadas funções atípicas, relacionadas a cada um dos três poderes do Estado. Assim, além de criar o Direito, o Legislativo participa da função jurisdicional e executiva quando, por exemplo, o Senado Federal julga o Presidente da república por crime de responsabilidade e aprova a indicação de nomes para cargos na estrutura política da República, ambas previstas no artigo 52 da Constituição Federal. (CARVALHO, 2005)

Por suas vezes, os Poderes Executivo e Judiciário também desempenham funções atípicas impostas pela Carta Magna, verificando que o princípio da separação de Poderes não

deve ser entendido na sua forma mais rígida em que historicamente fez jus ao seu surgimento, como forma de limitação do poder monarca.

Assim, verificam-se como forma de freios e contrapesos as funções atípicas de cada um dos Poderes, no qual demonstra a intenção constituinte de inibir o surgimento de um “superpoder” em detrimento dos outros e descartando qualquer isenção ao controle exercido entre si, ainda que harmônicos e independentes.

Dessa forma, encontra-se a competência legislativa como a atividade do Estado de elaboração do seu próprio Direito. “A competência legislativa é aquela que credencia as entidades federadas a elaborar suas leis, para dispor de seu próprio direito, através de seu poder legislativo para tanto organizado”. (CUNHA JR, 2012, p. 1021)

Assim como a competência administrativa, a legislativa compreende uma característica da federação, pois assim distribuem atribuições aos diversos entes de forma a limitar ou reduzir os riscos de interferência ou invasão irregular de um ente sobre os demais.

O exercício do Poder Legislativo se dá por meio de órgãos próprios e independentes aos quais se atribuiu a competência legislativa. A Constituição brasileira de 1988 determinou à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios tal competência que se exerce pelos seus respectivos órgãos. (CUNHA JR, 2012)

No âmbito Federal, o órgão do Poder Legislativo é o Congresso Nacional, onde se concentram as atividades legiferantes da União. É característica das Federações e está expresso no artigo 44 da CRFB/88 o sistema bicameral, ou sistema de duas casas, Câmara dos Deputados e Senado Federal, onde a primeira delas é responsável pela defesa do interesse do povo, enquanto a segunda representa a vontade dos Estados federados na formação da vontade nacional. O sistema bicameral é adotado somente no âmbito do órgão legislativo da União. (CUNHA JR, 2012)

Em razão do sistema bicameral, aponta-se sua contribuição para o aperfeiçoamento da técnica legislativa no que diz respeito à qualidade das Leis. É que, submetendo-se o projeto de lei para apreciação por duas casas legislativas, tal fato concorre para isso. Porém, por outro lado, existem argumentos concretos em desfavor do bicameralíssimo. Os principais argumentos são em relação à morosidade no processo de elaboração das leis que acarreta na ampliação da atividade pelo Poder Executivo, e o de que sendo a lei a expressão da vontade popular, não poderia haver duas vontades sobre uma única questão. (CARVALHO, 2005)

Os órgãos do Poder Legislativo desenvolvem as suas atividades dentro de um determinado período que compreende a legislatura, as sessões legislativas e as sessões. A primeira delas compreende o período total de um mandato do representante que é de quatro

anos. Já a sessão legislativa importa no período anual de funcionamento das casas legislativas, sendo quatro em cada legislatura. Por sua vez, as sessões são reuniões diárias dos órgãos legislativos. (CUNHA JR, 2012)

A edição de espécies normativas, como uma das principais atividades do Poder Legislativo, compreende o fenômeno do processo legislativo que envolve um conjunto de regras que devem ser observadas pelo legislador para a elaboração de leis. O processo legislativo evidencia sua importância na medida em que se torna responsável pela criação do próprio Direito. (CARVALHO, 2005)

Tal atividade do Poder Legislativo depende do devido processo legislativo.

Entende-se por processo legislativo o instrumento por meio do qual o Estado cria o Direito, elaborando normas jurídicas. Sob outro ângulo pode-se afirmar que o processo legislativo corresponde a um conjunto de atos, interdependentes e contínuos, preordenados à feitura das espécies normativas. (CUNHA JR, 2012, p. 1054)

Esse fenômeno expressa um conjunto de atos de iniciativa, emenda, votação, sanção e veto que são realizados pelos órgãos respectivos do Poder Legislativo. Conforme o artigo 59 da Constituição Federal de 1988, tal processo tem como objeto a elaboração de emendas à constituição, elaboração de leis ordinárias, leis complementares, leis delegadas, medidas provisórias, discretos legislativos e resoluções. (SILVA, 2005)

De acordo com o regimento interno da Câmara dos Deputados, artigo 100, §1º, são proposições toda matéria sujeita a deliberação pela casa legislativa. Em outras palavras, refere-se à proposta em que é apresentada matéria em forma de projeto de lei ou emenda com o objetivo de deliberação pelo Poder Legislativo. São elas as previstas no artigo 59 da Constituição Federal e ainda: pareceres, propostas de fiscalização de controle, indicações e etc. (BRASIL, 1989).

Emendas constitucionais são espécies normativas e proposições do processo legislativo que resultam do exercício do Poder Constituinte Derivado Reformador. Tem por finalidade a alteração formal do texto constitucional que para isso submete-se a rígido processo legislativo disposto no artigo 60 da Constituição Federal. Aprovadas, são promulgadas pelas Mesas da Câmara dos Deputados e Senado Federal. São titulares do poder de iniciativa do projeto de emendas um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, o Presidente da República e mais da metade das Assembleias Legislativas dos Estados. (CUNHA JR, 2012)

Outra proposição objeto do processo legislativo e que se submete a um processo menos rigoroso que o das emendas constitucionais, as Leis Complementares estão subordinadas à Constituição, pois seu âmbito material está a ela limitado uma vez que a CFRB/88 delimitou determinadas matérias objeto dessas. (CUNHA JR, 2012)

Já as Leis ordinárias obedecem ao procedimento comum na sua elaboração. A lei ordinária tem aspecto residual cabendo-lhe dispor sobre todas as matérias que devem ser normatizadas. Essa encontra limites nas matérias destinadas às leis complementares e as matérias privativas do Congresso Nacional e Senado Federal. (CARVALHO, 2005)

Importante destacar que não há hierarquia entre leis complementares e ordinárias uma vez que uma não é mais importante que a outra. Ocorre que as leis complementares encontram seu objeto material determinado na Carta Magna.

O que não pode ocorrer é a lei ordinária dispor de matéria que a Constituição reservou à lei complementar, não porque a lei complementar lhe seja superior, mas sim pelo fato de a Constituição, que é superior a ambas, haver excluído como reserva material, a incidência da lei ordinária. (CUNHA JR, 2012, p. 1055)

Outra espécie normativa, Leis Delegadas, cuida de ato normativo editado exclusivamente pelo Presidente da República, mediante autorização do Congresso Nacional. Trata-se de ato normativo primário que extrai fundamento direto da Constituição Federal. Assim como as Leis complementares, essas também encontram limites materiais, pois não será objeto de leis delegadas matéria de competência privativa da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, matéria reservada à lei complementar, nem sobre legislação de organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, cidadania, direitos fundamentais, eleitorais e orçamentárias. (CUNHA JR, 2012)

As medidas provisórias consistem em atos, com força de lei, editados pelo Presidente da República, que são editados em meio a casos de relevância e urgência, sendo submetidas de imediato ao Congresso Nacional. Essa configura uma exceção, pois não provêm do Poder competente para Legislar. (CUNHA JR, 2012)

Pelo princípio da simetria, o Supremo Tribunal Federal, na ADI 2.391/06, reconhece que essas podem ainda serem editados pelos Governadores de Estados e do Distrito Federal, desde que previstas nas Constituições locais. A Emenda Constitucional 32/2001 estabeleceu importantes inovações a essa proposição em relação aos limites materiais da medida provisória. (CUNHA JR, 2012)

Nesse sentido, é vedada a sua edição quando a matéria se tratar de nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos, direito eleitoral, penal, processual penal e

civil, organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, cidadania, direitos fundamentais, eleitorais e orçamentárias. O prazo de vigência passou para sessenta dias prorrogáveis pelo mesmo período, devendo ser apreciadas pelo Congresso Nacional. (CUNHA JR, 2012)

Por sua vez, os decretos legislativos configuram espécie normativa pelo qual o Congresso Nacional se expressa no que tange a sua competência exclusiva, com efeitos externos, de acordo com o artigo 49 da CRFB/88 e artigo 109, II do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. (CUNHA JR, 2012)

Os decretos legislativos não são passíveis de apreciação do Presidente da República: “as leis a que a Constituição não exige a remessa ao Presidente da República para a sanção (promulgação ou veto).” (MIRANDA apud/SD CARVALHO, 2005, p. 665).

Por fim, as resoluções, ao contrário dos decretos legislativos, são espécies pelas quais se manifestam o Congresso Nacional em relação as suas atribuições que competem à Câmara dos Deputados e Senado federal, com efeitos internos, de acordo com os artigos 51 e 52 da Constituição Federal, respectivamente, e artigo 109, III do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. (CUNHA JR, 2012)

3.2 PROCESSO LEGISLATIVO E SEUS ATOS

Importa ressaltar que a palavra processo, que por maioria das vezes é empregada a atividade jurisdicional, sua adoção denota um sentido mais amplo, que alcança a noção técnica do *modos operandi* na elaboração da norma. Ou seja, diz respeito ao conjunto de regras e atos coordenados que acontecem no tempo e tendem a um ato final. (CARVALHO, 2005)

Inicia-se o devido processo legislativo através do ato de **iniciativa**, a qual impulsiona o trâmite legislativo. É por meio dela que o órgão competente encaminha à Mesa da Casa Legislativa, seja a Câmara dos Deputados ou Senado Federal, o projeto de lei em que objetiva, ao final, converter em lei. (CARVALHO, 2005)

O artigo 61 da Constituição Federal de 1988 indica quais as pessoas ou órgãos competentes para apresentar o projeto de lei junto ao Poder Legislativo. Ocorre que no ordenamento constitucional anterior o número de titulares era menor, pois a CRFB/88 ampliou o poder de iniciativa, incluindo ainda o Procurador Geral da República, bem como a iniciativa popular (art. 61, §2º, CRFB/88). “Em suma, a iniciativa legislativa é a capacidade

atribuída pela Constituição a alguém ou a algum órgão para propor projetos de Emendas constitucionais ou de leis ao Poder Legislativo competente.” (CUNHA JR, 2012, p. 1063)

A iniciativa, por meio da Emenda Constitucional nº 19/98, tomou nova modalidade de iniciativa denominada conjunta. Essa forma diz respeito ao poder de iniciativa atribuído a mais de uma pessoa, pressupondo consenso de vontades. Porém, a iniciativa conjunta foi abolida pela EC nº 41/2003. (CARVALHO, 2005)

José Afonso da Silva disciplina ser regra a modalidade concorrente de iniciativa: “Ao princípio da iniciativa concorrente a Constituição opõe algumas exceções em relação a determinadas matérias, estatuindo que seja de competência exclusiva: (...)” (SILVA, 2005, p. 525).

Refere-se o Autor à reserva Constitucional pelas quais determinadas matérias só poderá ser objeto de projeto de lei se forem apresentados por um único órgão ou pessoa competente para tanto. Trata-se da iniciativa reservada ou exclusiva.

São exemplos disso a competência do Presidente da República para a iniciativa de leis que se refere o artigo 61, §1º da Constituição, sendo: fixação ou modificação dos efetivos das forças armadas, criação de cargos, empregos públicos, organização administrativa e judiciária, entre outras lá previstas. (CARVALHO, 2005)

Há ainda a competência exclusiva da Câmara dos Deputados para assuntos do seu interesse, sendo o mesmo ocorrendo com o Senado Federal; do Supremo Tribunal Federal para, por exemplo, lei de criação e extinção de cargos e vencimentos de seus membros e; dos Tribunais Superiores também para o mesmo exemplo do STF. (CARVALHO, 2005)

Tendo por base o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, em seus artigos 131 e seguintes, dispõe que toda proposição terá curso próprio devendo essa ser apresentada e lida perante o plenário. Uma vez recebida pela Mesa da Câmara essa será numerada, datada e encaminhada às comissões competentes e publicadas no Diário da Câmara dos Deputados (BRASIL, 1989).

Assim, dado início ao processo legislativo com o encaminhamento do projeto de lei à Câmara dos Deputados ou ao Senado Federal, ficará este sobre a Mesa da respectiva casa Legislativa para receber as **Emendas**.

Dessa forma, apresentado o projeto de lei, o processo legislativo passa à sua segunda fase. “A segunda fase do processo legislativo é o da emenda. (...) Como ato do processo legislativo, a emenda é acessório do principal”. (CARVALHO, 2005, p. 646)

São, então, propostas parlamentares de modificação do texto originário do projeto de lei, apresentadas como acessórios de outras proposições já existentes. (CUNHA, 2012)

Tais emendas podem apresentar-se de forma supressiva, caracterizada por retirar do texto principal qualquer parte de outra proposição; Aglutinativa, que resulta da fusão de outras emendas tendente à aproximação dos respectivos objetos; Substitutiva, pois altera substancialmente ou formalmente o texto, sendo sucedânea a outra proposição; Modificativa, quando altera, mas sem modificação substancial do texto; Aditiva, resultando na adição de uma nova proposição ao texto principal; e por fim, a de redação modificativa, que visa sanar vícios de linguagem, incorreção técnica ou lapso manifesto. (CUNHA, 2012)

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados, no artigo 118 dispõe que as emendas são proposições apresentadas como acessórias, sendo a principal qualquer daquelas que originariamente esteja no corpo do projeto principal. Poderão ser apresentadas por qualquer dos Deputados ainda em sede de Comissão ou de Plenário.

Importa dar maior destaque ao artigo 125 do RICD que versa sobre a faculdade do Presidente da Câmara ou de Comissão de recusar emendas que seja apresentadas de forma inconveniente ou que estejam materialmente estranhas ao assunto do projeto em discussão. Dessa forma, encontram-se barreiras, ainda que facultativa, a apresentação de proposições acessórias sem pertinência temática em relação ao conteúdo da proposição principal. (BRASIL, 1989)

Ainda nesse sentido, o poder de emenda encontra limites no artigo 63 da Constituição Federal quando a mesma for o caso de aumento de despesas nos projetos de iniciativa do Presidente da República e nos projetos sobre organização de serviços administrativos da Câmara dos Deputados, do Senado, Tribunais e Ministério Público. O artigo 124 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados ratifica o disposto na CRFB/88, no mesmo sentido. (BRASIL, 1988)

Partindo da ideia de que as emendas são acessórias apresentadas a uma proposição principal, poderão emendar as proposições principais os mesmos legitimados para apresentá-las. (CARVALHO, 2005)

A terceira fase do processo legislativo se extrai da **votação**. Configura um ato decisório pro meio do qual se aprova ou não o projeto apreciado. Sendo uma deliberação, o ato é precedido de discussões e estudos, ainda em sede de Comissão técnica ou do Plenário. Aqui está presente o princípio da colegialidade, tendo em vista que a deliberação é ato conjunto de ambas as casas do Congresso Nacional. (CUNHA JR, 2012)

Diante disso, evidencia-se a necessidade de aprovação nas duas casas do Congresso.

Referentemente à votação, não basta que o projeto seja aprovado na Câmara e rejeitado no Senado, não está aprovado. Só será aprovado pelas duas casas

legislativas, ou seja, pela Casa iniciadora e pela Casa revisora. Não há exclusividade, seja da Câmara, seja do Senado, em atuar como Casa iniciadora. (CARVALHO, 2005, p. 649)

Existem pelo menos três hipóteses de resultado para tal deliberação. A primeira delas é a possibilidade de aprovação do projeto pelas duas Casas do Congresso Nacional, sendo então o mesmo encaminhado para ao Presidente da República para a sanção. Poderá também ocorrer aprovação na Casa iniciadora e rejeição na Casa revisora, que, portanto, será arquivado o projeto. Há, por fim, a hipótese de aprovação na Casa iniciadora e emendado pela Casa revisora, tendo o projeto retorno à Casa iniciadora para que aprecie a emenda, podendo acolher ou não. (CARVALHO, 2005)

O ato de decisão é tido por maioria de votos, sendo maioria simples ou relativa, de acordo com o artigo 67 da CRFB/88, em caso de projeto de lei ordinária; maioria absoluta dos membros da Câmara para os casos de projetos de lei complementar, consoante artigo 69 da CRFB/88; e, maioria de três quintos quando for o caso de projeto de emendas constitucionais, em atenção ao artigo 60, §2º da CRFB/88. (SILVA, 2005)

Dispõe o RICD que a votação completa o turno regimental da discussão (artigo 180) e só poderá ser interrompida por falta de *quórum* (artigo 181). Logo após, o Presidente proclamará o resultado especificando cada um dos votos. (BRASIL, 1989)

Sendo o caso de aprovação do projeto pelas Casas, a Câmara o encaminhará para o Presidente da República para **Sanção**.

Sendo ato de competência exclusiva do chefe do Poder executivo que manifesta, expressa ou tacitamente, a concordância ao projeto aprovado pelo Legislativo. É a sanção que transforma o projeto em lei, ainda que não tenha sido promulgada e publicada. A manifestação expressa de concordância se dá com a assinatura do projeto, já a manifestação tácita ocorrerá se passados quinze dias úteis, após o recebimento do projeto, de acordo com o artigo 66 e seu parágrafo 3º da CRFB/88. (CUNHA, 2012)

Sendo o projeto que verse sobre emenda à constituição, decretos legislativos e resoluções estes não serão passíveis de sanção ou de veto pelo Presidente da República.

Já o **veto** é a negativa da sanção. Conveniente é, pois serve de defesa ao Executivo como dá garantia contra aprovação de leis inconvenientes. É também ato do Presidente da República que ao contrário da sanção é sempre expresso, pois decorridos os quinze dias úteis sem manifestação, presume-se tacitamente sancionado o projeto. (CUNHA, 2012)

Vale ressaltar que o veto não extingue o projeto, tendo em vista que o mesmo ainda é passível de reformulação.

O veto encerra a ideia de eliminação, exclusão, vedação. Nunca de adição, acréscimo, adjunção, já que a produção do projeto de lei se dá no Legislativo. Desse modo, não há como restabelecer ou adicionar algo ao projeto que não fora aprovado pelo Legislativo. (CARVALHO, 2005, p. 651)

Por fim, a **promulgação e publicação** encerram os atos do processo legislativo.

A promulgação configura a declaração oficial de existência da Lei, sendo autêntica e passível de execução. Trata-se da comunicação aos destinatários que foi seguido o devido processo legislativo, portanto sendo válida a norma. Os efeitos da Lei só serão válidos após a promulgação. (CUNHA, 2012)

Publicar é o ato final de tornar pública a norma, sendo o meio de comunicação da existência da norma aos seus destinatários. Assim, configura a condição de vigor da norma tornando-se, daí, eficazes os seus efeitos. O referido ato é realizado pela inserção no Diário Oficial. (CUNHA, 2012).

3.3 LIMITES AO PODER DE EMENDA

Conforme já explanado, os projetos de leis, depois de recebidos pela Mesa da Casa iniciadora, ficam sobre ela à espera de possíveis emendas parlamentares ao seu conteúdo que poderão ser apresentadas na Comissão ou no Plenário.

Constitucionalmente, o artigo 60 da Carta Magna estabelece em princípio e entrelinhas algumas limitações do poder de emenda. São eles limites formais, materiais e circunstanciais. (BRASIL, 1988)

A limitação formal refere-se aos órgãos competentes e aos procedimentos a serem observados. Assim, se extrai do artigo 60 da CRFB/88 que poderão propor emendas um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados e Senado Federal, Presidente da República e por mais da metade das Assembleias Legislativas dos Estados federados. (CARVALHO, 2005)

Já a limitação material diz respeito à impossibilidade de as emendas versarem sobre algumas matérias consagradas no corpo principal. São exemplos disso a proibição de proposta tendente a abolir a forma federativa, o voto secreto, direto, universal e periódico, separação de poderes e direitos e garantias individuais, conforme artigo 60, 4º da CRFB/88. (BRASIL, 1988)

Circunstancialmente, a Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção Federal, estado de defesa ou de estado de sítio, de acordo com o parágrafo 1º do

artigo 60, CRFB/88, pois nessas circunstâncias não há a plena liberdade de manifestação do poder de emenda. (CARVALHO, 2005)

Consoante o que se extrai da ADI 3.114, rel. min. Ayres Britto, j. 24-8-2005, bem como da própria Constituição Federal de 1988, as normas constitucionais não proíbem, em regra, a modificação do corpo principal do projeto, por meio de emendas parlamentares, senão as constates no artigo 63 da CRFB/88. (BRASIL, 1988)

No corpo constitucional, as emendas parlamentares encontram limites no artigo 63.

O poder de emendar é a regra. Contudo, até mesmo para confirmar essa regra, a Constituição fixou uma exceção no art. 63, *vedando a emenda que aumente despesas* nos projetos de iniciativa reservada do Presidente da República (exceto em matéria orçamentária) e nos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Câmara dos Deputados, do Senado, dos Tribunais Federais e do Ministério Público. (CUNHA JR, 2012, p. 1065)

Porém, segundo entendimento jurisprudencial, em sede da referida ADI 3.114/2006, as limitações do poder de emenda parlamentar não se esgotam tão somente no disposto do artigo constitucional. Essa atribuição do Poder Legislativo ainda esbarra em pelo menos outras duas limitações:

a) a impossibilidade de o Parlamento veicular matérias diferentes das versadas no projeto de lei, de modo a desfigurá-lo; e b) a impossibilidade de as emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa do presidente da República, ressalvado o disposto no § 3º e no § 4º do art. 166, implicarem aumento de despesa pública (inciso I do art. 63 da CF). [ADI 3.114, rel. min. Ayres Britto, j. 24-8-2005, P, DJ de 7-4-2006.] (BRASIL, 2006).

Ao que se vê, as emendas parlamentares não podem alterar significativamente o objeto da proposição principal, pois seria caracterizada uma usurpação da temática uniforme apresentada.

A inserção de emendas parlamentares às proposições apresentadas ao Poder Legislativo com objeto distinto do constante no corpo principal, configura, segundo entendimentos jurisprudenciais, vícios legislativos na edição da norma.

No que tange à edição, especialmente de medida provisória, o fato de a Constituição Federal não haver disposto expressamente no artigo 62 a impossibilidade de transcender a temática principal da medida provisória, não significa um livre exercício do poder de emenda.

A iniciativa reservada não exclui a discussão e votação dos projetos com matérias propostas pelo Executivo, tampouco anula o poder de emenda. O Poder Legislativo poderá apresentar emendas do tipo supressivas e restritivas, mas nunca amplificativas que acarretem no aumento de despesas, conforme artigo 63 da Constituição Federal. Negar o poder de

emenda ao Legislativo seria o reduzir a mero homologador da lei proposta. Por outro lado, conceder o poder ilimitado de emenda ao Poder Legislativo, seria invalidar tal privilégio constitucional do Poder Executivo. (MEIRELLES, 1998)

É o que se refere o informativo 803/2015 do Supremo Tribunal Federal, trazendo notas tomadas nas sessões de julgamento das turmas e do plenário em sede da ADI 5127/DF, rel. orig. Min. Rosa Weber, red. p/ o acórdão Min. Edson Fachin, 15.10.2015. (ADI-5127)

O STF reconheceu o enfraquecimento do papel de regulação da vida comum sob o ponto de vista da legitimidade democrática. Ocorre que a segurança jurídica resta ameaçada tendo em vista a não observância das regras do devido processo legislativo. Assim, a uniformidade temática das proposições apresentadas, enquanto resultado de um processo público, democrático e transparente, restaria agastada. (BRASIL, 2015)

A ocorrência de tal prática configura o chamado “contrabando legislativo”, nomenclatura adotada pelo Supremo Tribunal Federal, que se refere à quebra e desrespeito aos limites do poder de emenda parlamentar, insurgindo consequência no controle das normas à luz da Constituição Federal. (BRASIL, 2015)

4 - O CONTRABANDO LEGISLATIVO

A prática corriqueira de inserção de emendas parlamentares sem pertinência temática com o texto original da proposição apresentada ao Poder Legislativo, ainda que não de forma exclusiva, têm sua ocorrência principalmente em sede de medidas provisórias. Isso porque, a referida proposição comprehende critérios especiais no que tange a sua elaboração.

Nesse sentido, verifica-se que de forma a aproveitar o rápido trâmite da medida provisória, há a ocorrência de inserção das referidas emendas com o intuito de “pegar carona” na elaboração de medidas provisórias com a finalidade de aprovação de matérias que não tem relação com o texto original.

4.1 A INCONSTITUCIONALIDADE POR IMPERTINÊNCIA TEMÁTICA

A Constituição Federal de 1988 traz disposto no artigo 62, *caput*, o processo de criação das medidas provisórias. O referido dispositivo, já em acordo com as novas regras fixadas pela E.C n° 32/2001, dispõe que em casos de relevância e urgência poderão ser adotadas medidas provisórias, com força de lei. A medida provisória é ato exclusivo do Presidente da República, que observados os seus requisitos, será editada e imediatamente submetida ao Congresso Nacional. (LENZA, 2018)

As medidas provisórias foram criadas em substituição aos decretos-leis, caracterizando-se como atos administrativos de caráter normativo que serão adotadas em casos de relevância e urgência.

Ainda que tenham força de lei, com estas não se confundem, pois não provêm do Poder competente para legislar. A medida provisória é apenas uma medida administrativa de natureza normativa. (MÜLLER apud/ SD CUNHA JR, 2012, p. 1056-1057).

Os requisitos da medida provisória são cumulativos. Assim, só poderão ser expedidas quando a relevância da matéria se somar a urgência. Eis os requisitos constitucionais que justificam a edição dessa proposição. Entende-se por urgência: “Quando, comprovadamente, inexistir tempo hábil para que uma dada matéria, sem grandes e inilidíveis prejuízos à Nação, venha a ser disciplinada por meio de lei ordinária” (CARRAZZA apud/SD CUNHA JR, 2012, p. 1057).

Importa ressaltar que consoante ao previsto na Constituição Federal, o menor espaço de tempo possível para a aprovação de lei ordinária é de cem dias. O artigo 64, §§ 1º ao 3º

estabelece um procedimento de urgência cujo prazo máximo é de cem dias, quando o Presidente da República solicitar urgência em projetos de sua iniciativa. (BRASIL, 1988)

Nesse sentido, conclui-se que a medida provisória só pode ser expedida para dispor de matéria que não possa, sem maiores prejuízos à Nação, esperar o prazo máximo de cem dias para a que seja aprovada lei que discipline sobre a matéria. (MÜLLER apud/ SD CUNHA JR, 2012, p. 1057).

Já o segundo requisito para edição de medida provisória – relevância, diz respeito a algo que seja, sem dúvidas, importante para a Nação. Esta deverá ser apreciada e valorada, sobretudo, em face do interesse do povo e não de qualquer outro. (CUNHA JR, 2012)

Destaca-se a importância da cumulação dos requisitos para a edição de medidas provisórias, pois na ausência de um deles ou de ambos, verifica-se a possibilidade de o Poder Judiciário declarar, de forma incidental ou em sede de controle concentrado de constitucionalidade, a inconstitucionalidade da medida provisória.

Consoante o que se extrai do artigo 62 da CRFB/88 e seus parágrafos, a medida provisória possui pelo menos três critérios especiais para a sua elaboração: a) Iniciativa exclusiva do Presidente da República; b) Relevância e urgência da matéria e, c) rito especial mais célere para a tramitação das medidas provisórias pelo Poder Legislativo. (BRASIL, 1988)

Nesse escopo, comprehende-se que diante da excepcionalidade das medidas provisórias, o Parlamento não deve apresentar emendas ao projeto as quais não tenham vínculo temático com a matéria principal proposta, tendo em vista que ao chefe do Executivo foi dada tal legitimidade, cabendo-lhe então o juízo político-normativo de indicar de forma fundamentada as matérias relevantes e urgentes.

A resolução nº 1/89 do Congresso Nacional, alterada pela de nº 2/89, regulando a matéria, possibilitou a apresentação de emendas ao texto de medida provisória, expedida pelo Presidente da República. Nesse caso, havendo emendas o projeto de lei de conversão apreciado por uma Casa deverá ser apreciado pela outra, devendo posteriormente levado a apreciação do Presidente da República para sancionar ou vetar o projeto. (LENZA, 2018)

A possibilidade de aprovação de medida provisória com alteração, apesar de a proibição trazida pela resolução nº 1/2002 do Congresso Nacional, em seu artigo 4º, §4º, não proibiu a prática corriqueira do contrabando legislativo. Vejamos: “Art. 4º, §4º da Res. 1/2002 – CN - É vedada a apresentação de emendas que versem sobre matéria estranha àquela

tratada na Medida Provisória, cabendo ao Presidente da Comissão o seu indeferimento liminar.”¹

O contrabando legislativo consiste na impertinente inserção de emendas parlamentares com conteúdo estranho ao texto original da proposição. Também já foram conhecidas como emendas “jabutis”. (LENZA, 2018)

No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.127/2015, o Supremo Tribunal Federal entendeu que há violação ao princípio democrático e ao devido processo legislativo, a prática de inserção das referidas emendas que possuem conteúdo estranho ao texto original da medida provisória. (BRASIL, 2015)

Dessa forma, não há vedação a apresentação de emendas às medidas provisórias, pois as mesmas continuam válidas e passíveis de apresentação, portanto legítimas, pois está no exercício legítimo da função do legislativo. O que se restringe é a apresentação de emendas sem pertinência temática e sem a devida urgência e relevância da matéria, fora então do contexto constitucional.

Importa ainda destacar que o contrabando legislativo não tem sua ocorrência exclusivamente em sede de medidas provisórias, mas sim principalmente nelas, pois são as proposições que com mais facilidade atraem as referidas emendas tendo em vista os critérios especiais para sua elaboração.

4.2 A POSIÇÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

O Supremo Tribunal Federal julgou em sessão plenária e sob a presidência do Ministro Ricardo Lewandowski, a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.127/2015 proposta pela Confederação Nacional das Profissões Liberais – CNPL em face do artigo 76 da Lei 12.249/2010, incluindo nela por meio de emenda parlamentar ao projeto de medida provisória 472/2009, que extingue a profissão de técnico em contabilidade ao alterar o decreto-lei 9.295/1946. (BRASIL, 2015)

Em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 5.127)², tratando sobre a inserção de emenda parlamentar em projeto de medida provisória com conteúdo temático distinto daquele originário da proposição, o Supremo Tribunal Federal entendeu violar os princípios constitucionais democráticos e do devido processo legislativo a referida prática.

A Corte, baseada no princípio da segurança jurídica, que se extrai dos artigos 1º e 5º, XXXVI, manteve hígidas todas as leis de conversão fruto dessa prática, promulgadas até o dia

¹ Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2002/resolucao-1-8-maio-2002-497942-normaactualizada-pl.html>

² Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=309458851&ext=.pdf>

15 de outubro de 2015, data do julgamento da referida Ação Direta, mantendo ainda válida aquela objeto da ação. (BRASIL, 2015)

Nesse julgamento, o STF decidiu por maioria dos votos pela improcedência do pedido formulado na ADI 5.127/15 e cientificou ao Poder Legislativo o entendimento firmado pela Corte, com efeitos *ex nunc* (a partir de então) de que não é compatível com a Constituição da República a apresentação das emendas parlamentares sem relação temática com o texto original da medida provisória submetida a apreciação do Congresso Nacional. (BRASIL, 2015)

Requisitadas as informações na ADI 5127/2015, a Presidência da República arguiu ausência de impugnação de todo o complexo legislativo; O Senado Federal afirma que no caso houve o regular exercício, pelo Parlamento, do direito de emendar e que no referido caso as emendas não inovam o tema de iniciativa exclusiva do Presidente da República. Já o Advogado-Geral da União manifestou-se pela improcedência do pedido argumentando inexigível, da emenda que não versa de matéria de iniciativa exclusiva do chefe do Executivo, relação temática com o objeto da medida provisória. No mesmo sentido, o Procurador-Geral da República. (BRASIL, 2015)

A tese central da presente ADI comprehende notório vício formal, pois se extrai da impossibilidade de inserção, pelo Congresso Nacional, de matéria completamente nova em projeto de conversão de lei de medida provisória. Nesse sentido, importa violação aos princípios da separação dos poderes, da liberdade profissional e da legalidade estrita. (BRASIL, 2015)

Reconhecida pelo STF como manifestação da atividade legislativa, a apresentação de emendas trata-se da consequência necessária da efetiva participação dos membros das Casas Legislativas no processo de elaboração. (BRASIL, 2015)

O processo pelo qual a medida provisória é convertida em lei promove a transformação de um ato legislativo do Governo em ato do Parlamento, e a prerrogativa de apresentação, no curso do processo legislativo, de emendas aos textos das espécies normativas em tramitação no Congresso Nacional é inerente ao exercício da atividade parlamentar. (BRASIL, 2015, p. 9)³

À luz de precedentes, o Supremo Tribunal Federal reconhece legítima a apresentação de emendas em projetos de iniciativa reservada somente se legitima quando para ampliar, restringir, adequar ou adaptar o texto original. Assim, reconhece o STF como inconstitucional

³ Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=309458851&ext=.pdf>

as alterações normativas que não possuem vínculo temático com o texto original. (BRASIL, 2015)

A Ministra Relatora, em seu relatório, vê que a incorporação de emendas parlamentares sem qualquer vínculo temático com o texto original da medida provisória configura uma permissão para que se inicie um rito legislativo anômalo ao disposto na Carta maior. Em outras palavras, verifica-se conferir ao parlamentar a iniciativa, para que esquivando-se do procedimento comum para elaboração da norma, aproveita o trâmite especial da medida provisória para propor nova matéria. (BRASIL, 2015)

Em relatório, a Ministra Rosa Weber alicerça sua fundamentação em outros julgamentos referentes ao tema que sustentam a sua posição.

Consoante assentado pelo eminente Ministro Celso de Mello ao julgamento da ADI 2681- MC/RJ, revela-se “implícita, no sistema constitucional brasileiro, a exigência de que as emendas parlamentares guardem relação de pertinência (afinidade lógica) com o objeto da proposição legislativa”. Para o Ministro Ilmar Galvão, o requisito da pertinência da emenda à matéria versada no projeto “se acha implícito no próprio significado da ação de emendar” (BRASIL, 2015, p. 21).

Ressalta-se ainda que nesse mesmo sentido a doutrina reforça a necessidade de as referidas emendas parlamentares guardarem pertinência temática com o texto original do projeto.

A medida provisória pode ser emendada no Congresso, não mais perdurando a proibição nesse sentido que havia no regime do decreto-lei, na ordem constitucional pretérita. As emendas apresentadas devem, porém, guardar pertinência temática com o objeto da medida provisória, sob pena de indeferimento. (MENDES; BRANCO, 2013 apud WEBER, 2015, p. 21).

Assim, o que o Supremo Tribunal Federal conceitua como contrabando legislativo, não importa tão somente na inobservância das regras do processo legislativo para a elaboração das normas, mas sim grave violação à democracia, pois este se subtrai do debate público e das deliberações a discussão de tais normas. (BRASIL, 2015)

Nessa linha, doutrina e jurisprudência reconhecem que o devido processo legislativo é uma garantia, do parlamentar e do cidadão, inscrita na cláusula do substantive due process of law (art. 5º, LIV, da CF/88), envolvendo a correta e regular elaboração das leis. (BRASIL, 2015, p. 25)

Não se trata apenas de aproveitamento de um processo mais célere para elaboração de normas, mas sim de uma grave violação ao devido processo legislativo que se encontra

disposto na Constituição Federal. Isso significa que a soberania popular oriunda da Carta maior deve ser exercida dentro dos limites jurídicos, sendo válidas somente as normas que são fruto do devido processo legislativo. (BRASIL, 2015)

Nesse sentido, a Ministra Rosa Weber, relatora no julgamento do ADI 5127/2015 entendeu que não havendo norma específica editada pelo Congresso Nacional que permitisse a inserção de emendas parlamentares sem o vínculo temático necessário, esta votou pela procedência do pedido para declaração de inconstitucionalidade, bem como ainda ressaltou os efeitos da referida decisão. É que, o STF reconheceu a inconstitucionalidade da prática do contrabando legislativo, porém modulou os efeitos da decisão, *ex nunc*, em razão da segurança jurídica. (BRASIL, 2015)

Em decisão final, por maioria, o Supremo Tribunal Federal julgou improcedente o pedido formulado e cientificou o Poder Legislativo, dando efeitos *ex nunc*, ser incompatível com a Constituição Federal a apresentação de emendas que não possuem vínculo temático com medida provisória submetidos a apreciação. Assim foram vencidos os Ministros Rosa Weber (Relatora), Marco Aurélio e Ricardo Lewandowski, que julgaram procedente o pedido e em maior extensão, o Ministro Dias Toffoli, que o julgava improcedente. (BRASIL, 2015)

4.3 A PRESUNÇÃO DE CONSTITUCIONALIDADE DAS NORMAS E O CONTRABANDO LEGISLATIVO, EXEMPLOS PRÁTICOS

Tendo em vista a análise de conformidade de atos normativos com a Constituição Federal, o legislador criou mecanismos de controle que buscam a adequação das normas aos preceitos previstos na Lei maior. Trata-se do controle de constitucionalidade das normas

Destaca-se que são requisitos essenciais para o controle das normas em sua constitucionalidade a presença de uma constituição rígida e a atribuição a um órgão competente para que este resolva sobre a constitucionalidade. Sustenta-se na ideia de observância ao princípio da supremacia da constituição que evidencia a existência de um escalonamento, estando esta sobre todas a outras lhes conferindo validade. (LENZA, 2018)

Dessa forma, as normas de grau inferior à Constituição só terão validade se a esta resguardarem compatibilidade, caso contrário e pela incompatibilidade vertical, serão inválidas e declaradas inconstitucionais. (SILVA apud/SD LENZA, 2018, p. 254).

Dentro da perspectiva do controle de constitucionalidade há instrumentos principiológios que regem uma nova dogmática de interpretação.

“... as especificidades das normas constitucionais (...) levaram a doutrina e a jurisprudência, já de muitos anos, a desenvolver ou sistematizar um elenco próprio de princípios aplicáveis à interpretação constitucional. Tais princípios, de natureza instrumental, e não material, são pressupostos lógicos, metodológicos ou finalísticos da aplicação das normas constitucionais. São eles, na ordenação que se afigura mais adequada para as circunstâncias brasileiras: o da supremacia da Constituição, o da presunção de constitucionalidade das normas e atos do poder público, o da interpretação conforme a Constituição, o da unidade, o da razoabilidade e o da efetividade”. (BARROSO apud/SD SILVA, 2018, p. 74-75).

Todos os princípios ora citados dão fundamento ao controle de constitucionalidade pelo fato de que a Constituição Federal será tida como a norma maior que confere validade as demais, portanto sendo parâmetro de observância sobre os atos normativos. O princípio da interpretação conforme a constituição indica que havendo dualidade interpretativa de uma norma esta deverá seguir a que mais se adequa a Constituição, zelando pela unidade no ordenamento jurídico.

Merece maior atenção, nesse contexto, o princípio da presunção de constitucionalidade das normas. Trata-se de uma derivação do princípio da separação de poderes formulado por John Locke, que previa funções especializadas para cada um dos Poderes. Caberia ao Executivo a execução das leis através de atos administrativo; ao Legislativo cabe a formulação das normas e ao Judiciário restava proferir a sua efetividade.

Assim, competindo ao Poder Judiciário exercer a função de intérprete das leis e guardião da constituição, toda atividade que esteja relacionada ao controle de constitucionalidade deverá ser feita com cautela, tendo em vista que nessa situação estará o Poder Judiciário no pleno exercício de função atípica. (LOPES, 2011)

Com base no princípio da presunção de constitucionalidade das leis e atos do poder público, todo ato normativo oriundo do Poder Legislativo presume-se constitucional até que seja declarado o contrário. Uma vez promulgada e sancionada um lei, presume-se que esta passou por todo o crivo do devido processo legislativo estando então eivada de validade. (LOPES, 2011)

A presunção de constitucionalidade das leis encerra, naturalmente, uma presunção iuris tantum, que pode ser infirmada pela declaração em sentido contrário do órgão jurisdicional competente. O princípio desempenha uma função pragmática indispensável na manutenção da imperatividade das normas jurídicas e, por via de consequência, na harmonia do sistema. O descumprimento ou a não-aplicação da lei, sob o fundamento de inconstitucionalidade, antes que o vício haja sido proclamado pelo órgão competente, sujeita a vontade insubmissa às sanções prescritas pelo

ordenamento. Antes da decisão judicial, quem subtrair-se à lei o fará por sua conta e risco. (BARROSO, 1998, p. 164)

Como confirma Barroso, em prática o princípio da presunção de constitucionalidade dos atos normativos informa pelo menos duas regras básicas que devem ser observadas pelo intérprete da norma.

a) não sendo evidente a inconstitucionalidade, havendo dúvida ou a possibilidade de razoavelmente se considerar a norma como válida, deve o órgão competente abster-se da declaração de inconstitucionalidade; b) havendo alguma interpretação possível que permita afirmar-se a compatibilidade da norma com a Constituição, em meio a outras que carreavam para ela um juízo de invalidade, deve o intérprete optar pela interpretação legitimadora, mantendo o preceito em vigor. (BARROSO, 1998, p. 165)

Portanto, quando no campo da presunção, todas as interpretações da norma devem ser direcionadas à validade constitucional da mesma, tendo em vista que está só perderá sua constitucionalidade, ainda que presumida, diante da declaração proferida pelo órgão competente.

Todas as presunções militam a favor da validade de um ato, legislativo ou executivo; portanto, se a incompetência, a falta de jurisdição ou a inconstitucionalidade, em geral, não estão acima de toda dúvida razoável, interpreta-se e resolve-se pela manutenção do deliberado por qualquer dos três ramos em que se divide o Poder Público. Entre duas exegeses possíveis, prefere-se a que não infirma o ato de autoridade. (MAXIMILIANO, 1981 apud BARROSO, 1998, p. 165).

O controle de constitucionalidade das normas segue dois critérios. O critério subjetivo informa se o controle será por meio do sistema difuso ou concentrado; já o critério formal do controle de constitucionalidade possibilita ser realizado de forma incidental (via da defesa) ou por via principal. (LENZA, 2018)

O sistema difuso de controle significa a competência de qualquer juiz ou tribunal realizar o controle de constitucionalidade. Por outro lado, no sistema concentrado dá competência limitada, observadas as suas regras, a um único tribunal, geralmente o Supremo Tribunal Federal, para o exercício do controle. Essa diz respeito à competência originária do órgão. (LENZA, 2018)

No critério formal por meio incidental, essa possibilita o controle por via da defesa, ou seja, perante a alegação como questão prejudicial ou de premissa do pedido principal. Já pela

via principal, como se percebe, o controle de constitucionalidade é o pedido principal formulado. (LENZA, 2018)

Assim, interligando os critérios de controle de constitucionalidade:

(...) verifica-se que, regra geral, o sistema difuso é exercido pela via incidental, destacando-se, aqui, a experiência norte-americana, que, inclusive, influenciou o surgimento do controle difuso no Brasil.

Por sua vez, o sistema concentrado é exercido pela via principal, como decorre da experiência austríaca e se verifica no sistema brasileiro. (LENZA, 2018, p 290)

Portanto, como se trata de uma discussão de aspectos jurídico-constitucional e com base no princípio da presunção de constitucionalidade das normas, estas só poderão ser tidas como inconstitucionais após passarem pelo crivo do controle de constitucionalidade perante o órgão competente e que por este seja expressamente declaradas inconstitucionais. Essa declaração é condição essencial para afastar a presunção de constitucionalidade relativa e declarar inválida a norma.

Porém, ainda é possível identificar casos em que, em tese, apresentam manifesto contrabando legislativo. Alguns deles, como por exemplo, o da ADI 5012, que também foi reconhecida a descaracterização do texto original pela inserção de emendas parlamentares estranhas à matéria principal.

Por outro lado, há casos em que sequer foram questionados pela ocorrência do contrabando legislativo. É o caso da Lei Municipal de Juazeiro do Norte – CE, de número 4552 de 26 de novembro de 2015. Essa lei autoriza o Executivo Municipal a celebrar instrumento público de doação com cláusula resolutiva de Próprios Municipais em favor de pessoas jurídicas. Estranhamente, o artigo 2º da referida lei altera o disposto no artigo 10 da lei municipal de Juazeiro do Norte – CE nº 3399 de 29 de dezembro de 2008 dispondo sobre a localização de postos de combustíveis na cidade.

Verifica-se, portanto, que o texto principal da Lei 4552/15 dispõe sobre contratos celebrados pelo município para a doação de terrenos a pessoas jurídicas, porém em seus derradeiros artigos a matéria sofre desconfiguração ao trazer disposição sobre a localização de postos de combustível, não havendo correlação alguma com o texto principal. Assim, de acordo com o que foi explanado, verifica-se a ocorrência de contrabando legislativo na referida lei municipal.

Dessa forma, verifica-se a ocorrência do contrabando legislativo caracterizado pela inserção de matéria sem vínculo temático com o texto original da proposição apresentada.

5 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho iniciou o estudo abordando a formação do Estado com base, entre inúmeras teorias que partilham da mesma finalidade, nas teorias contratualistas e naturalistas, principalmente. Nesse sentido, verificou-se que entre os inúmeros estudiosos que foram base para este estudo, a teoria que mais é aceita é a naturalista.

Assim, a formação do Estado passa pela impulsão natural humana de se associar e ainda do elemento volitivo humano. O homem possui uma disposição natural em que mesmo com a abundância do que lhe é necessário, vê a necessidade de apoio comum. Acredita-se, mesmo sem elementos concretos, que a sociedade por algum tempo viveu sem a presença do Estado.

Logo, passa a ser abordado as transformações do Estado quanto ao seu surgimento, em momentos diferentes, em algumas regiões do mundo. Há teorias que afirmam que o Estado, assim como a sociedade sempre existiu. Por outro lado há afirmação precisa de que o Estado surge a partir da assinatura da paz de Westfália, em 1648.

Em suas transformações, o Estado passou por suas várias fases com características peculiares a cada época. Importa que cada uma dessas fases passou por transição pelo fato da evolução evidenciar cada vez mais as mazelas de cada uma delas, fazendo necessário a transformação como forma de adaptação aos anseios sociais.

A partir de uma conceituação moderna de Estado, onde se evidencia elementos constitutivos – povo, território e soberania, é possível já falar em uma norma superior reguladora do Estado. Trata-se da presença de uma Constituição que limita o poder do Estado frente às garantias dos direitos fundamentais. Surge assim o Estado de Direito.

Nesse Contexto, o referido estudo destacou a transição do Estado liberal, passando pelo Estado de Bem-Estar social, até o Estado democrático de Direito expondo as transformações sociais que ganharam em cada uma das fases mais evidência. Desde o Estado Social, verificou-se que a sociedade ganha voz no que tange os direitos e garantias fundamentais que dependem de uma ação do Estado para sua garantia.

O Estado democrático se manifesta com a participação efetiva da sociedade na vida política onde o Poder Judiciário toma para si a importante função de resguardar e garantir a efetividade da Constituição. Assim o Judiciário sendo o guardião da cidadania.

Ganha maior importância a explanação da atividade legiferante do Estado, por meio do Poder Legislativo, que deve observar as normas constitucionais na elaboração de atos normativos infraconstitucionais que estejam em total acordo com a Carta Maior. Nessa

oportunidade, foi destacado no presente trabalho a função e atividades do Poder Legislativo para a elaboração das normas, expondo os atos necessários para tanto, bem como as formas de proposições apresentadas.

Deu-se destaque ao Poder de emendas à tais proposições que enquanto ato necessário na atividade de deliberação das proposições apreciadas pelo Legislativo verificou-se corriqueira prática de inserção irregular de emendas. Contudo, foi realizada abordagem referente aos limites do Poder de emendar as proposições no que se refere a proibição de inserção de emendas parlamentares que não guardam pertinência temática com o texto principal da proposição.

A ocorrência do chamado “Contrabando Legislativo”, nomenclatura adotada pelo Supremo Tribunal Federal para se referir à apresentação das referidas emendas sem pertinência temática, têm sido mais comum em sede de projeto de medida provisória, porém não se trata de meio exclusivo para tal.

Realizada análise da posição do Supremo Tribunal Federal, com base na Ação Direta de Inconstitucionalidade 5127/2015 foi abordado o reconhecimento da proibição pela Corte superior da inserção de emendas parlamentares que não possuem vínculos temáticos com o texto original da proposição objeto de apreciação pelo Poder Legislativo, principalmente àquelas que guardam competência de iniciativa reservada.

Na referida ADI, o STF julgou improcedente o pedido de inconstitucionalidade do objeto da ação com a científicação do Poder Legislativo sobre a incompatibilidade da apresentação de emendas sem pertinência temática em projetos apreciados pelo Legislativo com a Constituição Federal no que diz respeito aos princípios da democracia e da legalidade.

Por fim e com base em todo o exposto, foi evidenciado exemplo prático de contrabando legislativo que ocorreu em lei municipal de Juazeiro do Norte (Lei 4552/2015) que entre tantos possíveis é um dos que sequer foram questionados à luz do que se entende pela inconstitucionalidade pela ocorrência do Contrabando Legislativo.

O processo legislativo pátrio, que eivado de regras primárias que devem ser observadas na elaboração de normas jurídicas, ainda padece de práticas que estão em desacordo com algumas das regras e princípios da função legislativa. A prática do Contrabando legislativo, ou emendas “jabuti”, traz para o centro das discussões as consequências que podem ser causadas por esse fenômeno, em relação aos prejuízos que podem ser causados.

O presente estudo busca estabelecer uma discussão teórica quanto a prática do contrabando legislativo, pois vai evidenciar as consequências jurídicas e sociais a ele atrelado.

Com isso, o presente estudo buscou compreender o fenômeno do Contrabando Legislativo, pontuando a sua manifestação e apresentando as ferramentas de controle com base em entendimentos já firmados, beneficiando a sociedade no entendimento desse fato legislativo, objetivando o combate à edição de normas em interesse próprio que não coadunam, muitas vezes, com os anseios sociais.

Juridicamente, esse trabalho buscou estabelecer uma discussão sobre o tema objetivando a efetivação do controle dessa prática legislativa, resultando numa maior segurança jurídica e na garantia da higidez normativa em cumprimento aos preceitos primários que regem o processo legislativo brasileiro.

Portanto, o presente estudo contribui na formação de parâmetro para discussões acadêmicas para propiciar maior aprofundamento no estudo da ocorrência do Contrabando Legislativo como forma de erradicar a sua ocorrência visando a garantia da higidez normativa e como efetividade do princípio da democracia, legalidade e segurança jurídica.

REFERÊNCIAS

ARANTES, Rogério Bastos; KERCHE, Fábio. JUDICIÁRIO E DEMOCRACIA NO BRASIL. **Revista estudos Feministas**, Rio de Janeiro, n. 1, p. 27-41, jun. 1999.

AZAMBUJA, Darcy. **Teoria geral do estado**. 30 ed. São Paulo: Editora Globo, 1993.

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da constituição**. 3 ed. São Paulo - SP: Editora Saraiva, 1999. BASTOS, CELSO RIBEIRO. **Curso de teoria do estado e ciência política**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

BERCOVICI, Gilberto. Carl Schmitt, o Estado Total e o Guardião da Constituição. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, [S.L], n. 1, p. 195-201, jan./jun. 2003.

BRASIL. **Ação direta de inconstitucionalidade 5127**. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?doctp=tp&docid=10931367>>. Acesso em: 22 mar. 2019.

BRASIL. **Constituição da república federativa do brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 24 mai. 2019.

BRASIL. **Regimento interno da câmara dos deputados**. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados>>. Acesso em: 24 mai. 2019.

CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE GUAÍBA. **Parecer jurídico - poder de emenda**. Disponível em: <<https://www.camaraguaiba.rs.gov.br/portal/view.php?id=9994&md5=cbd8c7baf2e26a16cf861d673336541d>>. Acesso em: 19 mai. 2019.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 2 ed. Coimbra: Almedina, 1998.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito constitucional: Teoria do Estado e da Constituição** Direito Constitucional Positivo. 11 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

CUNHA JR, Dirley Da. **Curso de direito constitucional**. 6 ed. Salvador – BA: Editora JUSPODIVM, 2012. 1360 p.

DALLARI, Dalmo De Abreu. **Elementos de teoria geral do estado**. 30 ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

JUAZEIRO DO NORTE – MUNICÍPIO DE JUAZEIRO DO NORTE. **Legislação**. Disponível em: <<https://www.juazeiro.ce.gov.br/prefeitura/legislacao-2015/>>. Acesso em: 29 mai. 2019.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 20 ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional**: Esquematizado. 22 ed. São Paulo - SP: Saraiva jus, 2018.

LOPES, Camila Novaes. **Controle de constitucionalidade**: Fundamentos Teóricos e jurisprudenciais segundo magistrados do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro - RJ: EMERJ, 2011. 244 p.

MALUF, Sahid. **Teoria geral do estado**. 34 ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

MORAES, Alexandre De. **Direito constitucional**. 33 ed. São Paulo: Editora Atlas Ltda, 2017.

SILVA, José Afonso Da. A DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA COMO VALOR SUPREMO DA DEMOCRACIA. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, p. 89-94, abr./jun. 1998.

SILVA, José Afonso Da. **Curso de direito constitucional positivo**: Revista atualizada nos termos da reforma constitucional, emenda nº 48 de 10.08.2005. 25 ed. SÃO PAULO - SP: MALHEIROS EDITORA, 2005.