



## Processo Legislativo: da Obrigatoriedade de Submissão de Projetos Legislativos a um Setor Técnico-Jurídico

*João Paulo de Oliveira e Silva<sup>1</sup>; Gildemberg Alves dos Santos<sup>2</sup>*

**Resumo:** O presente artigo científico tem por objetivo principal servir de ferramenta de estudo e reflexão para uma situação que ocorre rotineiramente entre os operadores do direito e parlamentares do Poder Legislativo do município de Petrolina/PE, culminando em um processo mais lento e oneroso para a máquina pública. Com efeito, foi identificada a necessidade de tornar obrigatória a submissão prévia de processos legislativos a um corpo técnico-jurídico, oferecendo, assim, maior celeridade, segurança jurídica, eficiência e economia aos cofres públicos.

**Palavras-Chave:** Processos legislativos, projetos legislativos, celeridade, segurança jurídica, eficiência

## Legislative Process: Obligatory Submission from Legislative Projects to a Technical-Legal Sector

**Abstract:** The main objective of this scientific article is to serve as a tool for studying and reflecting on a situation that occurs routinely between lawmakers and legislators of the Legislative Branch of the municipality of Petrolina, Brazil, culminating in a slower and more costly process for the public machine. In fact, it was identified the need to make prior submission of legislative processes mandatory to a legal-technical body, thus offering greater speed, legal certainty, efficiency and economy to public coffers.

**Keywords:** Legislative processes, legislative projects, speed, legal certainty, efficiency

### Introdução

Diante da necessidade de propiciar respostas rápidas à sociedade, especialmente aos eleitores que ajudaram a eleger os vereadores, na Câmara Municipal de Petrolina/PE, existem projetos legislativos levados à apreciação dos legisladores municipais, que, muitas vezes, resulta no atropelamento do seu ciclo normal de tramitação, sem que tenham sido observadas

<sup>1</sup> Bacharel em Direito pela FACAPE – Faculdade de Ciências Aplicadas e Sociais de Petrolina/PE; Advogado militante no ramo do Direito Público e Consultor Jurídico de Câmaras Municipais. Contato: joaopaulooliveiraadv@yahoo.com.br;

<sup>2</sup> Graduado em Administração pela Universidade Federal do Vale do São Francisco – UNIVASF. Especialista em Gestão Pública pela Universidade Federal de São Paulo - UNIFESP.

as etapas necessárias e indispensáveis para que um determinado projeto de lei chegue ao plenário pronto e acabado, dentro dos limites legais que o Poder Legislativo está adstrito. Prova disso são os diversos vetos do executivo e ações diretas de inconstitucionalidade que desaguam no Poder Judiciário, como por exemplo, a Ação Direta de Inconstitucionalidade, por vício de iniciativa, promovida pelo Procurador Geral de Justiça em face da lei nº 649/1996 (Institui o serviço público de moto-táxi em Petrolina), do município de Petrolina, Estado de Pernambuco.

Sob esse vértice, se faz imprescindível dentro do processo de constituição de um projeto legislativo adotar procedimentos previstos nas leis orgânicas e regimentos internos, bem como princípios norteadores do direito, quais sejam, celeridade, segurança jurídica e eficiência. Pelo fato do legislador geralmente não contar com conhecimento aprofundado dentro da área do direito, necessário o auxílio de um especialista no assunto, na maioria das vezes por um operador do direito, um advogado, procurador, consultor jurídico ou assistente legislativo.

O presente artigo apresenta um problema recorrente no Poder Legislativo, especialmente em âmbito municipal, apresentando alternativas para solucioná-lo e principalmente defendendo a obrigatoriedade de submissão dos processos legislativos, ainda na sua fase embrionária, a um corpo técnico-jurídico capaz de contribuir com o aperfeiçoamento das leis em elaboração e conseqüentemente, dar celeridade, segurança jurídica e eficiência aos atos.

O trabalho em questão encontra-se dividido em 03 seções e inicia com o conceito de processos legislativos, com enfoque maior nos projetos legislativos. Após, são analisados os princípios constitucionais aplicáveis ao presente estudo, passando, ainda, pela exposição e justificativa da obrigatoriedade de participação de profissionais do direito no estudo e aprofundamento dos projetos legislativos, não olvidando de apresentar soluções viáveis e legais para aplicação das medidas aqui delineadas.

## **Processos Legislativos**

Para melhor compreender o processo legislativo, necessário analisar os seus conceitos - com enfoque nos projetos legislativos -, para com isto, perceber a real abrangência e importância deste trâmite administrativo, e, por conseguinte, as conseqüências passíveis de sua eventual inobservância.

Assim, o processo legislativo pode ser considerado como um conjunto de atos produzidos pelo Poder Legislativo com a finalidade de elaborar normas jurídicas. Tais normas, em vigência, produzem efeitos na esfera jurídica.

Para Moraes (2007):

”O processo legislativo pode ser compreendido num duplo sentido, jurídico e sociológico. Juridicamente, consiste no conjunto coordenado de disposições que disciplinam o procedimento a ser obedecido pelos órgãos competentes na produção de leis e atos normativos que derivam diretamente da própria constituição, enquanto sociologicamente podemos defini-lo como o conjunto de fatores reais que impulsionam e direcionam os legisladores a exercitarem suas tarefas”. (MORAES, 2007, p. 616).

Ou, nas palavras de Silva (2006):

“Processo legislativo é o conjunto de atos (iniciativa, emenda, votação, sanção), realizados pelos órgãos legislativos e órgãos cooperados para o fim de promulgar leis”<sup>3</sup>. (SILVA, 2006, p. 42).

Por se tratar de matéria prevista na constituição, o processo legislativo deve observar os princípios da celeridade, segurança jurídica, eficiência e economia, previstos na Carta Magna de 1988, evitando, assim, a declaração de sua inconstitucionalidade.

O processo legislativo pode ser materializado de várias formas, e, em razão do estudo realizado no presente artigo, será dado um maior enfoque ao processo legislativo ordinário, que deve ser observado quando da elaboração das leis ordinárias.

Com efeito, o projeto de lei, de acordo com a doutrina, é composto pela fase introdutória, constitutiva e complementar. Dentro dessa sistemática, diversos atos são responsáveis pela formação do projeto legislativo e que devem seguir uma ordem lógica e cronológica a fim de respeitar os ditames legais e não padecerem de vícios. Tais atos são compostos pela: iniciativa, deliberação, votação, sanção ou veto, promulgação e publicação.

A não observância das fases e atos mencionados supra podem trazer sérios prejuízos e acarretar inclusive na inconstitucionalidade da norma jurídica editada, causando lentidão aos resultados perseguidos e onerando a máquina administrativa.

Como dito, um dos atos que compõem a elaboração de um projeto de lei é a iniciativa, ponto este que merece destaque na presente análise, tendo em vista que a sua inobservância

redundará em um vício de forma, violando o trâmite legislativo e acarretando na inconstitucionalidade da lei, não podendo, ainda que discutida e aprovada, sequer ser convalidada, pois padecerá de um vício insanável, passível de nulidade. Assim, um projeto legislativo que reserva iniciativa privativa do prefeito, chefe do Poder Executivo, caso venha a ser apresentado por algum vereador para discussão e votação, estaria eivado de inconstitucionalidade.

Diante de um projeto “natimorto”, como o exemplo citado supra, caso o mesmo avance nas discussões e chegue a ser aprovado, o que ocorre na prática é a busca da prestação jurisdicional do Estado para que seja determinada a sua nulidade, com o fito de não permitir que tal aberração produza efeitos na esfera jurídica.

De acordo com Rêgo (2015):

“Sempre que a iniciativa para propor projetos de lei for desrespeitada, haverá inconstitucionalidade formal, sendo cabível a impugnação judicial da lei ou do ato normativo viciados na origem por meio do controle abstrato de constitucionalidade (ação direta de inconstitucionalidade) ou por meio do controle difuso de constitucionalidade (em qualquer processo judicial em que a questão constitucional se apresentar)”.

Sobre o tema, já se posicionou o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0801199-65.2015.8.13.0000, na qual é importante transcrevê-la para análise:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL QUE TRATA DE MATÉRIA DE NATUREZA ESSENCIALMENTE ADMINISTRATIVA E QUE ACARRETA AUMENTO DE DESPESA SEM INDICAÇÃO DA FONTE DE RECEITA - PROJETO DE LEI DE INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO - INCONSTITUCIONALIDADE - VÍCIO DE INICIATIVA. - Padece de inconstitucionalidade, por vício de iniciativa, Lei Municipal que decorre de projeto de lei de iniciativa do Poder Legislativo Municipal e que versa sobre questão de natureza essencialmente administrativa, matéria cuja competência é de iniciativa privativa do Chefe do Executivo, que prevê, ainda, aumento de despesa, sem indicação da fonte de receita. (TJ-MG - Ação Direta Inconst: 10000150801199000 MG, Relator: Evandro Lopes da Costa Teixeira, Data de Julgamento: 26/08/2016, Órgão Especial / ÓRGÃO ESPECIAL, Data de Publicação: 02/09/2016).

E ainda:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. ALTERAÇÃO DO SISTEMA DE EXPLORAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSPORTE DE PASSAGEIROS. TAXI. INICIATIVA

PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. PROJETO DE LEI DE INICIATIVA DO LEGISLATIVO LOCAL. VÍCIO FORMAL. CRIAÇÃO DE DIREITO DE COMERCIALIZAÇÃO E TRANSFERÊNCIA DA PERMISSÃO. BURLA A PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS. ISONOMIA. IMPESSOALIDADE. VÍCIO MATERIAL. - É de iniciativa privativa do executivo municipal a proposta de lei que dispõe sobre a forma de exploração de serviço público - A autorização de transferência de permissão de serviço público, com a dispensa de licitação, ofende os princípios constitucionais da isonomia e impessoalidade. (TJ-MG - Ação Direta Inconst: 10000160774337000 MG, Relator: Luiz Carlos Gomes da Mata, Data de Julgamento: 13/04/2018, Data de Publicação: 25/04/2018).

Em um levantamento realizado no Poder Legislativo, percebe-se que projetos que tramitaram na Câmara de Vereadores de Petrolina, Estado de Pernambuco, possuem vícios de iniciativa, como por exemplo o Projeto de Lei nº 058/2011 – que versou sobre trânsito-, vetado pelo Poder Executivo por ser considerado inconstitucional. O veto demonstrou que a matéria tratada era de iniciativa do Executivo e não do Legislativo, com fundamentos na Constituição Federal, na Resolução do Contran nº 14/98, bem como na Lei Orgânica Municipal.

Em face do exposto, a não observância dos trâmites administrativos tem causado prejuízos imensuráveis aos destinatários das leis, bem como a máquina administrativa, e, como restará demonstrado, havendo a participação efetiva de um profissional do direito em todo o processo de formação dos projetos legislativos, desde o seu nascedouro, haveria maior segurança na obtenção dos resultados almejados.

A seguir, analisaremos alguns princípios que de algum modo são afetados com os vícios de ilegalidade já discutidos anteriormente.

### **Dos princípios aplicáveis aos processos legislativos e a correlação dos mesmos com a necessidade da análise técnico-jurídica na elaboração de projetos legislativos.**

Ao iniciar o estudo do processo legislativo, com abordagem direcionada aos projetos legislativos, necessário se faz analisar os princípios neles aplicáveis, com o intuito de se entender de forma mais clara a importância e extensão dos mesmos, e no que pertine ao tema do presente estudo, destaca-se a relevância desses princípios para a formação e conclusão dos Projetos de Legislativos (PL).

Contudo, antes, cumpre esclarecer o conceito de princípio, que, segundo Santos (2015):

“Os princípios, além de serem a origem, a base de sustentação da norma, também são ideias mais genéricas – de onde podem ser extraídas concepções e intenções para a

criação de outras normas, ou onde se encontra sustentação em caso de lacunas na sua aplicação” (SANTOS, 2015).

A partir de uma definição exemplar, Mello (1986), em sua obra de direito administrativo define o princípio como:

“Mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e sentido servido de critério para sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico”. (MELLO, 1986, p. 230).

Destarte, a partir do conhecimento conceitual do que vem a ser um princípio é que se passa a análise detalhada de alguns destes princípios aplicáveis ao estudo em destaque.

### **Do princípio da celeridade, segurança jurídica e eficiência.**

Com o advento da Emenda Constitucional nº 45, denominada de Reforma do Judiciário, foi inserido no art. 5º, que trata sobre os direitos e garantias fundamentais, o inciso LXXVIII, sendo adicionado ao texto constitucional o princípio da celeridade.

Referido princípio, dispõe que a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação. Trata-se de, portanto, de um direito de primeira geração, intrínseco às liberdades públicas, tendo em vista que o Estado não só tem o dever de agir, mas de agir em um prazo razoável.

Alvim (2005), assim o conceitua:

[...] Celeridade significa que o Processo deve ser rápido, e terminar no menor tempo possível, por envolver demandas economicamente simples e de nenhuma complexidade jurídica, a fim de permitir ao autor a satisfação quase imediata do seu Direito. (ALVIM, 2005, p. 22).

Com efeito, no âmbito da Câmara Municipal de Petrolina, as comissões são compostas apenas por parlamentares responsáveis pela criação e proposição dos projetos de lei a serem discutidos e votados pelos demais edis.

Assim sendo, não há a participação de qualquer profissional da área do direito no processo de produção de leis, aumentando os riscos de que sejam propostas matérias de

conteúdo inconstitucional ou mesmo que contenham vícios insanáveis, incapazes de produzir efeitos no mundo jurídico.

Com a participação efetiva de um assessor jurídico, podendo ser inclusive o consultor jurídico ou procurador dos órgãos legislativos, na elaboração de projetos de lei, haveria maior celeridade na criação de PL para exame posterior dos parlamentares, bem como, é inegável que, em face do conhecimento técnico-jurídico que detém um profissional da área do direito, aumentaria, de igual modo, a segurança jurídica, diante da possibilidade de minimização de vícios na confecção de leis.

De outra banda, o princípio da segurança jurídica previsto no art. 5º, inciso XXXVI, da CF/88, dispõe que “a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”, e tem por finalidade assegurar a estabilidade das relações já consolidadas.

Carvalho Filho (2007):

“é função da segurança jurídica impedir o estabelecimento da instabilidade nas situações jurídicas, evitando temores e incertezas para os administrados e o administrador (Estado)” (CARVALHO FILHO, 2007, p.34).

Mello (2011), preceitua a segurança jurídica como:

“o fundamento jurídico mais manifesto para a essência da coisa julgada administrativa. Portanto, funciona como garantia constitucional, tendo como escopo a efetividade da segurança e da paz social, considerando os direitos que não perecem”. (MELLO, 2011, p. 467).

Ao ser editada uma norma elaborada com o auxílio de um profissional técnico, com conhecimentos jurídicos, suas possibilidades de erro formal ou material diminuem consideravelmente, evitando-se questionamentos acerca de sua legalidade.

Percebe-se, portanto, a importância da participação de um corpo técnico-jurídico na participação dos atos de formação e constituição na elaboração de projetos legislativos, porquanto além da já mencionada celeridade, oferecer maior segurança jurídica.

As ações diretas de inconstitucionalidade trazem ônus à máquina administrativa, pois movimentam todo o Poder Judiciário. No caso em tela, poderiam ser evitadas, desde que a formação das leis esteja de acordo com o ordenamento jurídico pátrio.

Para tanto, foi criado o princípio da eficiência para assegurar que a administração pública atue prestando serviços de excelência, fornecendo serviços públicos de qualidade, com

o menor custo e no menor prazo. Sobre o tema já posicionou o Tribunal de Justiça do Distrito Federal:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. APOSENTADORIA ESPECIAL DE SERVIDOR PÚBLICO. AUSÊNCIA DE REGULAMENTAÇÃO. PROCESSOS ADMINISTRATIVOS. SOBRESTAMENTO. DURAÇÃO RAZOÁVEL DO PROCESSO. PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA. OMISSÃO LEGISLATIVA. 1. A Administração Pública deve examinar procedimentos administrativos dentro de prazos que busque sempre a prestação célere e eficiente. Ofende aos princípios da eficiência e da razoável duração do processo o transcurso de longo lapso temporal em que o Poder Público deixa de decidir sobre pleito postulado por servidor, não sendo possível a prorrogação indefinida desses processos. 2. Segurança concedida. (TJ-DF - MSG: 20140020101570 DF 0010223-55.2014.8.07.0000, Relator: JOÃO TIMÓTEO DE OLIVEIRA, Data de Julgamento: 09/09/2014, Conselho Especial, Data de Publicação: Publicado no DJE: 19/09/2014. Pág.: 51).

Cumprir destacar a importância de observância dos princípios elencados supra, tendo em vista que a não aplicação dos mesmos gerará ônus ao Estado, uma vez que as leis com vícios insanáveis que ingressarem no ordenamento jurídico deverão ter a sua constitucionalidade questionada no judiciário, caso não seja revogada pela própria administração pública.

Com efeito, é de suma importância a participação de um profissional que tenha conhecimentos específicos da legislação pátria, uma vez que em muito pode contribuir para a formação célere e dentro dos ditames legais de projetos legislativos.

## Metodologia

Para a coleta e análise de dados acerca da problematização aqui apresentada, o presente estudo se baseou no método de pesquisa de análise documental, com pesquisas bibliográficas, utilizando como base algumas obras de doutrina jurídica, estudo de artigos e jurisprudência.

Foi necessário realizar pesquisas de alguns projetos legislativos de iniciativa dos parlamentares da Câmara Municipal de Petrolina, Estado de Pernambuco, com a finalidade de demonstrar de modo concreto a ocorrência de vícios ocorridos na sua constituição.

O levantamento do material analisado foi realizado tanto por meio eletrônico, em pesquisas na internet, mais precisamente no endereço eletrônico do Poder Legislativo de Petrolina/PE, como em livros de obras jurídicas sobre o assunto debatido, como por exemplo,

manuais de Direito Administrativo e Direito Constitucional, e ainda jurisprudências coletadas dos Tribunais de Justiça do Estado de Minas Gerais e do Distrito Federal.

## **Conclusão**

Neste contexto, percebe-se a importância de que sejam submetidos projetos de lei a um corpo técnico-jurídico, para dar celeridade, segurança jurídica, eficiência e gerar economia aos cofres públicos.

Os parlamentares da Câmara Municipal de Petrolina, até hoje se preocupam em contar com o apoio jurídico quando do processo de discussão, deliberação e votação dos projetos legislativos, não compreendendo ainda a importância de conhecimentos jurídicos na formação dos referidos projetos, com trabalhos voltados a assessorar as comissões formadas pelos nobres vereadores, desde o nascimento das proposições, o que, certamente, resultaria em maior eficiência para o poder público.

Note-se que, conforme previsão legal, o advogado já é considerado indispensável à administração da justiça, tendo havido, inclusive, alterações na legislação pátria no sentido de que operadores do direito estejam presentes em mais atos judiciais, demonstrando uma preocupação maior e uma tendência do legislador em oferecer mais segurança nos procedimentos judiciais e, na mesma toada aos extrajudiciais. É o caso do projeto de Lei 5511/16, aprovado pela da Câmara Federal, que torna obrigatória a participação do advogado na solução consensual de conflitos, medida na qual demonstra cada vez mais a presença de operadores do direito nos atos judiciais.

Para viabilizar a aplicação da medida aqui proposta, necessário se faz alterar o regimento interno da Câmara Legislativa de Petrolina/PE, com o intuito de ser inserida a obrigatoriedade de participação de corpo técnico-jurídico no processo de elaboração de projetos legislativos, aumentando assim a produtividade, segurança e eficiência nos resultados pretendidos.

## Referências

ALVIM. José Eduardo Carreira. **Comentários à Lei dos Juizados Especiais Cíveis**. Curitiba: Juruá, 2005.

BANDEIRA DE MELLO. Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 29. Ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

CARVALHO FILHO. José dos Santos. **Administração Pública**. 18. Ed. São Paulo: Lumen Juris, 2007.

CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. 2ª Edição. Editora Jus Podivm, 2015.

JUS BRASIL: <https://tj-mg.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/380301456/acao-direta-inconst-10000150801199000-mg?ref=serp>. Acesso em maio/2019.

MASSON, Nathália. **Manual de Direito Constitucional**. 3ª Edição. Editora: Jus Podivm, 2015.

MELLO. Celso Antônio Bandeira. **Elementos de Direito Administrativo**. Ed. Revista dos Tribunais. 1986.

MORAES. Alexandre de. **Direito Constitucional**. Vigésima primeira edição. Ed. Atlas. 2007.

RÊGO. Eduardo de Carvalho. **Breves anotações sobre o processo legislativo municipal**. Publicado 02/2015, no endereço eletrônico: <https://jus.com.br/artigos/35988/breves-annotacoes-sobre-o-processo-legislativo-municipal>. Acesso em maio/2019.

SANTOS. Frederico Fernandes dos. Em seu artigo: **O que são princípios? Suas fases, distinções e juridicidade**. Publicado em 12/2015, no endereço eletrônico: <https://jus.com.br/artigos/45194/0-que-sao-principios-suas-fases-distincoes-e-juridicidade>. Acesso em maio/2019.

SILVA. José Afonso da. **Processo Constitucional de Formação das Leis**. 2 Ed. São Paulo. Editora Malheiros, 2006.

### Como citar este artigo (Formato ABNT):

SILVA, João Paulo de Oliveira e; SANTOS, Gildemberg Alves dos. Processo Legislativo: da Obrigatoriedade de Submissão de Projetos Legislativos a um Setor Técnico-Jurídico. **Id on Line Rev.Mult. Psic.**, 2019, vol.13, n.45 SUPLEMENTO 1, p. 01-10. ISSN: 1981-1179.

Recebido: 15/05/2019

Aceito 16/05/2019