



**SENADO FEDERAL**  
**INSTITUTO LEGISLATIVO BRASILEIRO - ILB**

**REGINALDO PEREIRA SILVA**

**JUSTIFICAÇÃO COMO REQUISITO ESSENCIAL DO DEVIDO  
PROCESSO LEGISLATIVO: O CASO DA ESTIMATIVA DE  
IMPACTO FISCAL DAS PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS**

**Brasília**

**2018**

REGINALDO PEREIRA SILVA

**JUSTIFICAÇÃO COMO REQUISITO ESSENCIAL DO DEVIDO  
PROCESSO LEGISLATIVO: o caso da estimativa de impacto fiscal das  
proposições legislativas**

Trabalho final apresentado para aprovação no curso de pós-graduação *lato sensu* em Análise de Constitucionalidade realizado pelo Instituto Legislativo Brasileiro como requisito para obtenção do título de especialista em Análise de Constitucionalidade.

**Área de concentração: Processo e funções do Legislativo**

**Orientador: Prof. Dr. João Henrique Pederiva**

**Brasília**

**2018**

**REGINALDO PEREIRA SILVA**

**JUSTIFICAÇÃO COMO REQUISITO ESSENCIAL DO DEVIDO PROCESSO  
LEGISLATIVO: o caso da estimativa de impacto fiscal das proposições legislativas**

Trabalho final aprovado como requisito parcial para a obtenção do título de especialista em Análise de Constitucionalidade em curso de pós-graduação *lato sensu* realizado pelo Instituto Legislativo Brasileiro, por banca examinadora composta pelos seguintes professores:

**Banca Examinadora**

---

Prof. Dr. João Henrique Pederiva (Orientador)

---

Prof. Me. Victor Marcel Pinheiro

---

Coordenador do Curso de Pós-Graduação em Direito

## RESUMO

Este trabalho é sobre a justificativa da proposição legislativa como motivação necessária e imprescindível no processo legislativo de formação da lei. Baseou-se na análise da constitucionalidade e caracterização do vício de insuficiente motivação, tendo como exemplo prático o caso do Veto nº 26/2017, do Presidente da República, ao Projeto de Lei de Conversão nº 18/2017. O objetivo do trabalho consistiu no levantamento de situação em que se considerou o requisito da estimativa do impacto fiscal quando da deliberação desse veto, tendo em vista o devido processo legislativo. Para tanto, durante o estudo, verificou-se se os agentes do Poder Legislativo consideram o requisito de estimativa do impacto orçamentário e financeiro da proposição legislativa, como requisito essencial de fundamentação e aprovação da lei. O resultado mostrou que tal medida não foi utilizada, inclusive em outras fases anteriores de deliberação da matéria. Concluiu-se que a medida a ser observada como justificativa da medida legislativa tomada favorece ao debate deliberativo e supre meio importante de fundamentação (motivação) do ato legislativo; e que se firma inclusive como preceito constitucional de requisição técnico necessário ao devido provimento da medida legislativa pretendida.

Palavras-chave: Estado Democrático de Direito; Representação; Democracia; Legitimidade Constitucionalidade. Justificação. Motivação. Controle.

## **ABSTRACT**

The work is about the justification of the legislative proposal as the necessary and indispensable force in the legislative process of formation of the law. They are based on the analysis of the constitutionality and characterization of the risk of motivation, taking as an example the case of Veto nº 26/2017, of the President of the Republic, in Draft Law of Conversion 18/2017. The objective of work is consistent in the situation of this decision is the requirement of the date of the fiscal impact of when this veto is deliberated. For this, during the study, the agents of the Legislative Power, the process of forecasting the budgetary and financial impact of the legislative proposal, were verified, as necessary and essential for the reasoning. The result was that the measure was not used, including in other previous forms of deliberation of the matter. It was concluded that the measure was justification of the legislative measure favored the deliberative discuss provides the means of motivation of the legislative act; that is inclusive signature as constitutional precept of requisition of concept necessary to the desired process legislative of law.

**Keywords:** Democratic State; Representation; Democracy; Legitimacy Constitutionality. Justification. Motivation. Control.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	6
<b>CAPÍTULO I – CONTEXTUALIZAÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA, JUSTIFICATIVA E DELIMITAÇÃO DO TEMA</b> .....	11
1.1 A LEGITIMIDADE DA LEI NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO.....	11
1.1.1 A escolha do conteúdo da lei no contexto de nossa democracia representativa.....	13
1.1.2 A lei como expressão da vontade popular e a necessidade de justiça.....	17
1.2 O DIREITO INTERSUBJETIVO AO DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO.....	19
1.2.1 A Motivação dos Atos Legislativos em vista do devido provimento normativo.....	19
1.3 DELIMITAÇÃO DO ESCOPO DA PESQUISA – O ESTUDO DE CASO.....	27
<b>CAPÍTULO II - A JUSTIFICAÇÃO COMO MOTIVAÇÃO NECESSÁRIA DO ATO LEGISLATIVO EM VISTA DO DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO</b> .....	30
2.1 CARACTERIZAÇÃO DO VÍCIO DE INSUFICIENTE JUSTIFICATIVA DA ESTIMATIVA DE CUSTOS E POSSÍVEIS CONSEQUÊNCIAS.....	30
2.1.1 O vício de insuficiente justificação na conformação da motivação dos atos legislativos.....	30
2.1.2 O vício de falta ou insuficiente estimativa do impacto de custos nas proposições legislativas.....	34
2.1.3 Consequências do vício de falta de estimativa de custos sobre o ato normativo.....	36
2.2 ATOS NORMATIVOS (LEIS) DE EFEITOS CONCRETOS.....	37
2.2.1 O controle de constitucionalidade de leis de efeitos concretos.....	38
2.3 ANÁLISE DE IMPACTO DOS CUSTOS ESTIMADOS COMO REQUISITO DA MEDIDA LEGISLATIVA PROPOSTA.....	40
<b>CAPÍTULO III – O ESTUDO DE CASO</b> .....	47
3.1 CASO DO VETO Nº 26/2017 APOSTO AO PROJETO DE LEI DE CONVERSÃO Nº 18/2017.....	47
<b>CONCLUSÃO</b> .....	55
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	58

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho examina a justificativa da proposição legislativa como motivação necessária e imprescindível no processo legislativo de formação da lei. Trata-se, a justificativa, de um direito social que serve ao devido provimento da lei para o atendimento dos interesses públicos primários, que atendem à maioria da população pelo menos; de instrumento de controle sobre as instâncias político-majoritárias; e ainda de fomento à democracia (BARCELLOS 2016, p. 66). Especificamente, o texto examina a justificativa da estimativa de custos da proposição legislativa como motivação necessária para validade do ato legislativo de produção normativa.

A Constituição da República de 1988 instituiu o Estado Democrático de Direito Brasileiro e fez projeção de uma série de direitos e de valores supremos a serem perseguidos.<sup>1</sup> Dai, a Constituição estabelece a estrutura do Estado; o modo de aquisição do poder, a forma de exercício e os limites de atuação; Ela assegura os direitos e as garantias das pessoas; fixa o regime político; e disciplina os fins socioeconômicos do Estado, bem como os fundamentos dos direitos, econômicos, sociais e culturais (SILVA, 2014, p. 86).

É na Constituição Federal de 1988 que temos a fundação da organização política fundamental de nossa República. Esse fundamento parte da premissa de que o Poder Constituinte emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente (Brasil, 1988)<sup>2</sup>. Assim, da vontade popular, advém a confiança política depositada no agente político que se elegeu para representar os anseios da sociedade.

Do ponto de vista republicano, o objetivo de uma comunidade, visando ao bem comum, substancialmente, consiste no sucesso do empenho político por definir, estabelecer e sustentar o conjunto de direitos melhor ajustados às condições e aos costumes daquela comunidade (HABERNAS, 1995, p. 42 *apud* COSATE, 2007, p. 228). O sistema político representativo democrático pressupõe que as agendas de gastos públicos sejam congruentes com as agendas da população e dos seus representantes legislativos (Pederiva; Rennó, 2015; Soroka; Wlezien, 2010 *apud* PEDERIVA, 2016, pg. 91). Dessa forma, o sistema político

---

<sup>1</sup> BRASIL. Constituição Federal de 1988: Preâmbulo; arts. 1º ao 16, além de outros espessos, explícitos ou explicitamente manifestos no texto.

<sup>2</sup> BRASIL. Constituição Federal de 1988: arts. 1º - 3º.

representativo democrático-republicano firma-se, em vista das aspirações da comunidade, e alinha-se às necessidades e às garantias de direitos da sociedade.

O Poder Constituinte originário manifesta-se, na projeção dos direitos fundamentais humanos, que encerram princípios gerais do ordenamento e refletem a filosofia da vida jurídica, enquanto síntese das aspirações de um povo (SOUZA, 1996, p. 82). Daí, falar-se em legalidade democrática que é, assim, basilar do Estado Democrático de Direito, e é da essência do seu conceito subordinar-se à Constituição e fundar-se na legalidade democrática (SILVA, 2014, p. 123). Ao legislador dirigente, portanto, a legitimidade de concretização de direitos ocorre pela realização dos ditames da lei, em vista da necessidade de implementação dos direitos e das aspirações do povo.

Todavia, a nova lei promulgada não se forma por outro meio possível, senão segundo um devido processo legislativo, onde ninguém está acima da lei, estando todos igualmente sujeitos a ela (DICEY *apud* COÊLHO, 2015, p. 93). É nesse contexto que o pressuposto constitucional democrático-republicano legitima a competência legislativa que provê, através da lei, de forma igualitária, a necessidade de direitos e justiça comunitários.

Assim, a edição do ato normativo tem seu fundo de validade e legitimidade, dada a necessidade de direito e justiça adequada ao anseio da comunidade social, devendo ser, para isso, claramente fundamentada e justificada em vista do fim proposto. Nesse sentido, a informação e publicitação dos motivos repercutem necessidade de justificativa, que por sua vez, abre maior possibilidade aos agentes políticos e aos cidadãos destinatários da norma, já que proporciona maior conhecimento da realidade que expõe os motivos alegados, na fase de elaboração da lei, contribuindo assim ao devido processo legislativo, à consolidação da cidadania democrática e à efetividade das normas positivadas.

Nesse contexto, o presente trabalho examina a justificação como elemento formal denotativo da motivação necessária e vinculante do ato legislativo, a partir do requisito de estimativa de custos da proposição legislativa. Considera-se a necessidade do controle social à atividade de produção normativa, tendo em vista situações de descompasso “entre as agendas populares, de elites e de prestações públicas, dada a elevação dos riscos de oportunismo decorrentes da menor visibilidade temática para o controle social dos interessados nos custos e nos efeitos da representação” (PEDERIVA, 2016, p. 87).



A conscientização dos representantes políticos, no sentido de fundamentar (motivar) os atos do processo legislativo, seria um desafio à função de legislar, dada a complexa rede política de produção da norma nacional. Contribuiria de forma inequívoca ao fortalecimento do sistema político representativo democrático, com atuação política, em vista de maior transparência e legitimidade dos atos públicos.

Ferreira Filho (2012, p. 46 *apud* Rodrigues, 2017, p. 184) destaca que “a chave da democracia representativa é obviamente a representação”, sendo que:

a representação — esse vínculo entre os governados e os governantes pelo qual estes agem em nome daqueles e devem trabalhar pelo bem dos representados e não pelo próprio — **constitui um dos mais difíceis problemas** do Direito Público e da ciência política (RODRIGUES, 2017, pg. 184). (grifo nosso)

A racionalização de técnicas que, de certa forma, instrumentalizem a realização da expectativa dos direitos firmados, pela Constituição Federal de 1988, capazes de tutelar a vontade, ou melhor, a agenda popular, vai ao encontro da necessidade constante de avaliação popular dos parâmetros de meios que propiciem melhor alcance dos fins pretendidos do Estado Democrático de Direito. Especialmente, em âmbito do processo legislativo, a interpretação da Constituição deve favorecer de forma permanente os procedimentos nela “inscritos como forma de comunicação entre o jogo político que se desenvolve na arena social e a sua representação jurídico-institucional” (TEIXEIRA, 2005, RDC). Isso porque a legitimidade política da produção legislativa advém de arcabouço conceitual filosófico associados aos princípios do Estado Democrático de Direito juridicamente considerados no sistema constitucional e legal de nosso atual ordenamento.

Exigem-se meios de ponderação e de controle social, sobre a atividade política brasileira. “[...] para que um povo não seja tolhido em sua liberdade pela ingerência não consentida (e, portanto, ilegítima), é necessário que o Direito regule a multiplicidade de relações sociais, a fim de que todas estejam amparadas pela lei e nenhuma à mercê do arbítrio” (LAFER, 1991, p. 19 *apud* COSATE, 2007, p. 228).

Especialmente, quando se consideram processos de produção legislativa com efeito patrimonial diminutivo para Fazenda Pública, isto é, as custas da “*res publica*”, ou seja, da coisa comum, do patrimônio coletivo que gera benefícios a todos nós. Necessário, assim, ao devido provimento democrático da norma um processo de construção normativa com limitação ao arbítrio e ao eventual abuso do poder outorgado ao representante político eleito.

Nesse sentido, a presente pesquisa leva em consideração características do controle social e das normas que compreendem o processo legislativo brasileiro, além do contexto em que se desenvolvem as atividades político-legislativas nacionais e da importância do direito do jurisdicionado de ter os atos legislativos devidamente fundamentados pelas razões determinantes.

O objeto de estudo é, assim, o direito ao devido processo legislativo. A questão de pesquisa é em qual medida a justificativa contribui para a motivação necessária do ato legislativo? A controvérsia investigada por essa questão de pesquisa remete à possibilidade de a insuficiente motivação ensejar a invalidade constitucional da lei, por conta de vício formal decorrente da falta de comprometimento com a ordem Constitucional e com as demandas do sistema político representativo democrático baseado em deliberação. A hipótese é a de que a lei formal possa ser anulada por fundamentação insuficientemente justificada, ou seja, por vício formal de ausência ou desconformidade da motivação dos atos de produção legislativa.

Dessa forma, consideram-se os seguintes objetivos gerais desta pesquisa: (1) análise da necessidade de justificativa da demonstração do impacto orçamentário-financeiro (elemento mínimo de justificação) como requisito essencial à motivação do ato legislativo; e (2) caracterização do vício de insuficiente motivação da proposição legislativa. O desdobramento desses objetivos considera os seguintes objetivos específicos: (1) distinção de leis de efeitos concretos das demais leis; (2) verificação da jurisprudência para validação ou rejeição das hipóteses alegadas acima; e (3) verificação das consequências efetivas ou potenciais do eventual vício por falta de requisito essencial de justificação.

Examina-se, assim, a justificação como motivação necessária para validade do ato legislativo, a partir do requisito de estimativa do impacto de custos, que acompanha a proposição legislativa, como validade da norma. O estudo de caso aprofunda o exame da exigência, advinda da Emenda Constitucional nº 95, de 2016, que introduziu o requisito de demonstração da estimativa do impacto fiscal das proposições, como requisito de justificação.

Nesse sentido, para análise da constitucionalidade e caracterização do vício de insuficiente justificativa (motivação), faz-se necessário análise da natureza objeto da norma, ou seja, verificação da natureza do ato normativo tanto geral e abstrato quanto individual e

concreto que, de alguma forma, deflagra custo financeiro-orçamentário público. Tais normas podem assumir forma de leis de efeito concreto ou materiais, como leis orçamentárias (art. 165, CF/88) ou que criam municípios (art. 18 §4º, CF/88). Todas esses exemplos situam o controle de constitucionalidade em debate, inclusive por conta da jurisprudência no STF.<sup>3</sup>

Além disso, necessário examinar em que medida a falta ou insuficiência da fundamentação desse requisito, no curso processo de formação da lei, invalida a lei insuficientemente motivada; ou seja, em que grau de alcance a eventual declaração de nulidade incidiria sobre a lei aprovada mediante o procedimento legislativo. Depois de constatada a existência do vício, cumpre verificar a extensão de atingimento ou a repercussão do vício, sobre o ato normativo, cuja proposição fora insuficientemente justificada, isto é, se o vício macula o ato normativo como um todo ou se apenas os dispositivos com impacto fiscal não estimado.

A pesquisa lança mão de um estudo de caso e emprega metodologia de pesquisa prescritiva, por análise dogmática e normativa de *lege lata*.

O trabalho está dividido em três capítulos. O primeiro capítulo contextualiza o tema, através de breve explanação da realidade evidente de nossa democracia representativa, tendo em vista a expressão da lei, como medida do anseio popular, e seu objetivo frente à necessidade de fruição efetiva dos direitos fundamentais desejados no Estado Democrático de Direito Brasileiro. Caracteriza-se o problema da falta de fundamentação (motivação) dos atos legislativos e, por fim, considera-se que a justificativa dos atos coaduna-se à necessidade de controle social dos atos do Poder Público em nosso sistema político de representação democrática. Nesse sentido, sugere-se um mínimo de requisitos essenciais à justificação como forma de publicizar a motivação necessária ao devido provimento do ato legislativo.

O segundo capítulo aprofunda o exame da justificação como motivação necessária do ato legislativo. Consideram-se alguns requisitos mínimos essenciais de justificativa para validade necessário à motivação de certos atos normativos. Entretanto, o presente artigo pretende analisar apenas um desses requisitos de justificativa, que é a estimativa do impacto dos custos oriundos na lei promulgada, em vista das alterações trazidas pelo Novo Regime

---

<sup>3</sup> Numa análise mais ampla sobre o tema de controle e requisitos de justificação em leis de efeitos concretos, pode-se estender também a análise ainda sobre atos normativos como decretos e resoluções legislativas que julgam contas do chefe do Poder Executivo (arts. 49, IX e 71, I, CF/88), que não necessariamente geram custo público, mas que interferem na esfera de direitos alheios.

Fiscal (EC 95). Finalmente, no terceiro capítulo, far-se-á um estudo de caso que subsidia e ilustra a resposta à questão, o cumprimento dos objetivos e a verificação da hipótese de pesquisa.

## **1. CAPÍTULO I – CONTEXTUALIZAÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA, JUSTIFICATIVA E DELIMITAÇÃO DO TEMA**

### **1.1 A LEGITIMIDADE DA LEI NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO**

O produto legislativo máximo do Direito é a Constituição, “elaborada para exercer dupla função: garantia do existente e programa ou linha de direção para o futuro” (MORAES, 2016, p. 52). A partir dela é que se constitui a República brasileira em princípio maior de Estado Democrático de Direito<sup>4</sup>.

O Estado Democrático de Direito significa a garantia de que não seremos legalmente punidos ou submetidos à redução patrimonial, senão em virtude de violação a preceito específico da lei, estabelecida pelo devido procedimento legal; além disso, significa que ninguém está acima da lei e todos estão sujeitos à mesma lei administrada nos mesmos tribunais (DICEY *apud* COELHO, 2015, p. 93).

Na lição de Hely Lopes Meirelles, em vista de dogmas democráticos do Estado de Direito, vigem ainda “direitos e garantias individuais, tendentes a salvaguardar os cidadãos da prepotência do Poder Público e do capricho dos governantes. Os Estados, aos se organizarem, autolimitam, pelas leis, os seus poderes em relação aos indivíduos e à coletividade” (MEIRELES, 2012, p. 106)<sup>5</sup>. Ainda prossegue o autor:

A tendência moderna é a de substituir, na medida do possível, a vontade individual pela vontade jurídica, isto é, o comando da autoridade pelo comando da lei. No Direito Público o que há de menos relevante é a vontade do administrador. Seus desejos, suas ambições, seus programas, seus atos, não têm eficácia administrativa, nem validade jurídica, se não estiverem alicerçados do Direito e na Lei. Não é a chancela da autoridade que valida o ato e o torna respeitável e obrigatório. É a legalidade a pedra de toque de todo ato administrativo (MEIRELES, 2012, pg. 106).

---

<sup>4</sup> BRASIL. Constituição Federal de 1988: “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito (...)”.

<sup>5</sup> Observa-se que o contexto em que o autor escreve é sobre os atos administrativos – vontade individual do administrador em detrimento da vontade jurídica do comando da lei.

O desdobramento desse princípio maior pressupõe a necessidade de racionalização e de humanização das ações do Estado, cujas ações se revestem de legitimidade na lei. Nesse contexto, o Estado de Direito, segundo Moraes (2016), 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 o 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, 2016, p. 56, grifo nosso).

Nessa via, um “Estado Democrático pretende, precipuamente, afastar a tendência humana ao autoritarismo e à concentração de poder”; nesse sentido, o Estado Democrático é “introduzido no constitucionalismo como garantia de legitimação e limitação do poder” (MORAES, 2016, p. 58). Dessa forma, é esperado que “os textos escritos exijam que todo o âmbito estatal esteja presidido por normas jurídicas, que o poder estatal e a atividade por ele desenvolvida se ajustem ao que é determinado pelas previsões legais” (MORAES, 2016, p. 54).

Nesse sentido, fala-se em princípios constitucionais como o da legalidade, que, segundo Silva (2014), trata-se de princípio que milita contra o arbítrio e que só veio a se firmar com o constitucionalismo e a construção do Estado de Direito; sendo, por consequência, princípio basilar do Estado Democrático de Direito, “porquanto é da essência do conceito deste subordinar-se à constituição e fundar-se na legalidade democrática” (SILVA, 2014, p. 681). O princípio da legalidade “significa a submissão e o respeito à lei, ou a atuação dentro da esfera estabelecida pelo legislador” (SILVA, 2014, p. 682).

Para Moraes (2016), o princípio da legalidade visa primordialmente combater o poder arbitrário do Estado, por esse princípio “fica certo que qualquer comando jurídico impondo comportamentos forçados há de provir de uma das espécies normativas devidamente elaboradas conforme as regras de processo legislativo constitucional” (MORAES, 2016, pp. 106-107). Dessa forma, o respeito ao devido processo legislativo colabora os atos do Poder Público de elaboração normativa em desfavor das eventuais arbitrariedades ou tentações no âmbito da produção normativa.

Além disso:

A Constituição e as leis não existem para serem respeitadas apenas pelos cidadãos, mas para se imporem a todos, aí incluídas as autoridades públicas.

O dever de respeitá-las, inclusive quanto à forma de produzir os atos pertinentes às respectivas funções, é a garantia de que as "regras do jogo" não ficarão a depender, em cada caso, nem dos caprichos nem dos desejos das maiorias eventuais. É isso o que confere a todos e a cada um a segurança de viverem em um Estado civilizado. Por isso, disse Yering: "A forma é inimiga do capricho e irmã gêmea da liberdade".

A Constituição é a fortaleza erigida pela sociedade contra possíveis desmandos dos exercentes do poder (MELLO, 1996).

Na medida que são deliberados direitos dos cidadãos ou de finanças do Estado, nas instâncias legislativas, repercutem-se a propositura de novas espécies legislativas culminando com um novo processo de formação da lei. Nessa fase de elaboração, propostas são apresentadas, na forma de proposições legislativas, perante as Casas Legislativas, no intuito de levar à apreciação dos representantes eleitos, para deliberação das necessidades populacionais.

Dessa forma, almejamos a racionalização do processo legislativo que sirva a colmatar entraves que sejam incompatíveis com princípios de representação democrática na atividade do processo de formação dos produtos legislativos, isto é, das leis em geral. Busca-se a higidez dos procedimentos de elaboração do ato legislativo até seu provimento, assim caracterizado, quando destinado a provocar efeitos na esfera jurídica dos jurisdicionados (LAGES, 2001, p. 83 *apud* JANUÁRIO, 2018).

Evidencia-se, assim, a necessidade de instrumentalizar princípios gerais de teoria geral do processo, democracia, segurança jurídica, igualdade, planejamento orçamentário, publicidade e transparência ao processo legislativo, ou seja, a jurisdição constitucional do processo legislativo firma-se no sentido de legitimidade ao devido provimento da norma pretendida, já que se põem em evidência, no debate político, os interesses públicos dos cidadãos e as possibilidades das finanças públicas. Nesse contexto de realização, “as condições processuais da gênese democrática das leis asseguram a legitimidade do direito” positivado (HABERNAS *apud* PEREIRA, 2012, p. 154).

### **1.1.1 A escolha do conteúdo da lei no contexto de nossa democracia representativa**

Sujeita-se o Estado Democrático “ao império da lei, mas da lei que realize o princípio da igualdade e da justiça, não pela sua generalidade, mas pela busca da igualização das condições dos socialmente desiguais” (SILVA, 2014, p. 123). Assim, a relevância da atuação

da função legislativa supõe suprir aspirações do povo, pela efetivação de valores de igualdade e justiça, em vista de um ideal normativo. Todavia, o anseio popular na formação da lei não se origina nem se exaure na esfera jurídica, mas que nesta pode encontrar o seu mais fértil terreno. Essa ocorrência na produção normativa deflagra um processo que importa em divisão democrática do poder efetivo (SOARES, 2004, p. 85-86).

De acordo com a Constituição, a primazia para elaboração das leis nacionais pertence ao Poder Legislativo de cada ente federativo<sup>6</sup>. Também pode o Poder Executivo editar medidas provisórias, que têm força de lei, em casos de relevância e urgência, com o posterior exame das Casas do Poder Legislativo<sup>7</sup> (BRASIL, 2018). Assim: na União, há atuação ativa do Senado Federal e da Câmara dos Deputados; nos Estados e Distrito Federal<sup>8</sup>, das Assembleias Legislativas; e nos Municípios, das Câmaras Municipais. Dessa fragmentação não é difícil deduzir um robusto sistema de produção legislativa nacional.

A título de exemplo, só no Senado Federal foram aprovadas 1.056 leis (entre PLC's, PLS's e PEC's aprovados) na última legislatura<sup>9</sup>. Considerando que é a atividade de apenas uma das Casa do Poder Legislativo da União, houve uma média<sup>10</sup> de aprovação de lei em torno de uma lei nova aprovada por dia, nos anos de 2011 a 2014. Não importa aqui estabelecer tese da qualificação desse quantitativo de leis, mas de lançar mão de premissa que almeje justificativa de condutas, por parte das autoridades legislativas, quando, em seus atos disponham sobre finanças públicas, direitos e garantias do cidadão, de que suas teses – premissas e motivações declaradas – foram verdadeiras e sejam devidamente fundamentadas.

A autoridade conferida ao representante eleito diz respeito à sua “competência como função social; a competência não é conferida à pessoa competente para a proteção de seus próprios interesses, mas para a proteção dos interesses de uma comunidade” (ROSS, 2007,

---

<sup>6</sup> O Estado federativo brasileiro compreende os entes autônomos União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Cada um dos entes possuem autonomia legislativa, conforme a repartição das competências (Arts. 22 a 24, da Constituição Federal de 1988).

<sup>7</sup> BRASIL. Constituição Federal de 1988, art. 62.

<sup>8</sup> No caso do DF, a Câmara Distrital agrega competências legislativas típicas de Estados-membros e de Municípios.

<sup>9</sup> Senado Federal. **Estatísticas legislativas**: matérias aprovadas na 54 Legislatura. Disponível em: <http://www9.senado.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=senado%2Fpainel%20legislativo.qvw&host=QVS%40www9&anonymous=true>. Acesso em 13 jul. 2018. Observa-se ainda que nesse dado não constam matérias como decretos legislativos, medidas provisórias e resolução.

<sup>10</sup> O total de 1.056 leis dividido por quatro anos e 360 dias, gera um valor aproximado de 0,73 lei, por dia, na 54 legislatura.

p. 241). Assim, o modo como os nossos representantes estão trabalhando é de suma importância no sistema democrático.

Sobre democracia e representação, Ely (2010) menciona uma realidade política que, de certa forma, aplica-se ao caso brasileiro. No caso, além do problema da má-fé de certos parlamentares, há dificuldade de certos parlamentares de assumirem a responsabilidade de formular seus objetivos com clareza em projetos de lei. Ainda segundo esse autor, seria evidente o problema de o representante político não examinar propostas de legislação, porque lidam com assuntos variados de seus eleitores, e ainda questionam as decisões dos membros do Executivo em assuntos que eles mesmos deveriam legislar, sem decidirem sobre as questões realmente necessárias a cargo do Legislativo (ELY, 2010, pp. 167-175).

Ainda conforme aquele autor, os parlamentares não teriam o ônus de assumirem as inevitáveis consequências políticas do exercício do processo legislativo e, sem assumirem a culpa pelo que aflige o eleitorado, escapam do fator crucial do mecanismo de uma república democrática: a responsabilidade. O problema disso, ainda prossegue Ely (2010), é que decisões políticas importantes não são tomadas por autoridades eleitas, com informações legislativas mais orientadoras da decisão política. Assim, decisões politicamente controversas ficam nas mãos de quem não foi eleito, sem o devido controle social da decisão que tomar (ELY, 2010, p. 175-179).

Ocorre que, além disso, o comportamento do mandatário pode ser influenciado por fatores da realidade prática de nosso sistema político nacional com incentivos em contextos e necessidades dos mais diversos: interesses partidários; oposição ou apoio incondicionais ao Governo; necessidade de apoio político dos pares; influências da base eleitoral; desejo de perpetuação no Poder, pela reeleição; tráfico de influência; possibilidade iminente de enriquecimento ilícito; etc. Nessa rede de interesses políticos privados, abrem-se possibilidades que, de certa forma, contribuem na decisão propulsora da ação que determina os atos dos agentes políticos. Nesse sentido, a atividade de elaboração da norma envolve um processo (proposição de projetos de lei, votos ou pareceres de relatores) cujas ações, no decorrer desse processo, podem derivar, de certa forma, em realidades de atuação parlamentar mais em vista de suas respectivas reeleições<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Na Ciência Política estudam-se conceitos como de “duas arenas” (Downs, 1957) e “conexão eleitoral”, de Mayhew (1974). Conceitos que explicam o comportamento de congressistas americanos, também utilizado por alguns doutrinadores nacionais para explicar as atitudes dos parlamentares brasileiros. Assim, conforme Cervi



Dessa forma, vislumbra-se a “necessidade de temperamento da latitude discricionária de ato do poder legislativo, ainda que tal ato esteja fundado em competência constitucional e formalmente válido” (TÁCITO, 1992, p. 4).

Tais comportamentos do corpo político têm marcado as democracias contemporâneas, as quais têm, entre suas características primordiais, as eleições livres e diretas, bem como a “representação que não representa” (NOVELLI, 2011, p. 245), traduzida como um distanciamento entre aquilo que é prometido no período de eleições e aquilo que é colocado em prática durante o mandato (ROGRIGUES, 2017, p. 186).

A decisão de legislar manifesta-se, no sistema político-representativo, na autonomia do Poder Legislativo, em que aos eleitos atribui-se legitimidade da escolha de “como é decidido” o conteúdo das leis.<sup>12</sup> Entretanto, distancia-se da ideologia representativa, quando a realidade prática dessa manifestação política, ou melhor, “o que é” ou “como é” decidido desloca-se da vontade do representado (CAMBI, 2005, p. 11). Dessa maneira,

vive-se a crise da democracia representativa, uma vez presentes tais fatores como: a **vontade do representante não se identifica com a do representado**; cada vez mais se verifica o afastamento do povo do processo político; falta de igualdade de participação no processo político (os lobbies ou grupos de pressão, por exemplo, exercem uma influência avassaladora no processo legislativo); existe a previsão de mecanismos antidemocráticos no seio do parlamento (p. ex., voto de lideranças) (CAMBI, 2005, p. 11).

A consequência disso seria a cisão, em alguma medida, entre Direito e lei, fato que incentiva críticas aos modelos vigentes de representação política. Segundo Posner (2003 *apud* Pederiva, 2016):

O modelo deliberativo exige competências políticas que extrapolariam o tipo ideal do cidadão mediano, enquanto o modelo elitista ou minimalista afasta os cidadãos das escolhas públicas efetuadas pelos respectivos representantes. No primeiro caso, as alternativas de agendas não seriam competitivas, verdadeiramente, enquanto no segundo caso, a soberania popular terminaria no momento da posse dos representantes eleitos (POSNER, 2003 *apud* PEDERIVA, 2016, p. 89).

---

(2009), a conceituação de "duas arenas" também enfraquece a importância dos partidos políticos no Parlamento. Essa tradição nasce com Downs (1957), que dá extrema importância nos processos eleitorais para as ações dos políticos, transformando-as em fator modulador das ações parlamentares. A "conexão eleitoral" de Mayhew (1974) usa o termo "modelo de duas arenas" para explicar a importância da primeira arena, a eleitoral, sobre a segunda, que é legislativa, condicionando o comportamento dos parlamentares (PEREIRA & MULLER, 2003, p. 736). Assim, **a atuação dos políticos no Poder Legislativo (ou no exercício de qualquer outro mandato) é uma consequência funcional da necessidade de obter-se votos em futuras eleições** (CERVI, 2009, RSP, grifo nosso). Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782009000100010](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782009000100010). Acesso em: 27 Ago. 2018.

<sup>12</sup> No dizer de Norberto Bobbio (1999), trata-se do conceito democracia, que assume os sentidos material e formal; neste último, em que se aceita qualquer conteúdo ideológico, porque se estabelecem regras sobre como se chega à decisão política e não o que se decide (Norberto Bobbio, 1999, pp. 319-329 *apud* Cambi, 2005, p. 11).

O sistema representativo deveria preconizar mecanismos que assegurem nossa efetiva representação nas determinações de valor a cargo dos nossos representantes eleitos. A desconfiança da funcionalidade desse mecanismo representativo decorre da obstrução dos “canais da mudança” política que visem a inclusão dos excluídos e a negação de proteção das minorias. Por outro lado, a linha da decisão judicial seria a via de exceção à má atuação política, ao mesmo tempo que ocasiona a desconfiança da funcionalidade do sistema (ELY, 2010, p. 135-156).

Max Weber (1864-1920), sobre os tipos de dominação, examina os modos de crença na legitimidade como o principal fator justificador da estabilidade e conservação de um regime político. Sob o prisma da crença ou confiança, da comunidade política, na autoridade ou legitimidade do poder instituído, ele considera o tema do aspecto normativo para o aspecto fático (DINIZ, 2006, p. 115), assim:

(...) mais do que força, dominação requer o recurso à legitimidade. A subsistência e continuidade estatal dependerá da obediência dos participantes da associação política à autoridade invocada pelos detentores do domínio. (...)

Para Weber, em “toda relação de poder autoritária, certo mínimo de interesses em obedecer, por parte do submetido, continua sendo, na prática, a força motriz normal e indispensável da obediência”. Que a subsistência de toda dominação depende da autojustificação mediante o apelo aos princípios de sua legitimação (DINIZ, 2006, p. 120).

Por outro lado, o direito à informação torna-se relevante como ferramenta de legitimação, em vista do alegado controle social e de superação à crítica desses modelos políticos; e, ainda, considerando as decisões políticas dos mandatários, corrobora na afirmação de legitimidade do ato normativo aprovado:

**A superação das críticas formuladas a esses modelos típicos da representação política democrática passa pelas questões informacionais**, especialmente a redução das assimetrias entre agente e principal com mais controle social (Sunstein, 2001; Pederiva; Rennó, 2015; O’Dwyer, 2005 *apud* PEDERIVA, 2016, p. 90, grifo nosso).

(...)

a divulgação de informações pertinentes **diminui tais assimetrias, aumenta a legitimidade** da seleção dos agentes e a definição do grau adequado de delegação dos cidadãos aos agentes públicos, além de fortalecer o controle social e a qualidade da representação democrática (PEDERIVA, 2016, p. 90, grifo nosso).

### 1.1.2 A lei como expressão da vontade popular e a necessidade de justiça

Segundo Ross (2007), a ideia de justiça conforma diversas formulações para grupos ou contextos que incluem “um padrão de avaliação, que deve ser aplicado como um pré-requisito à definição da categoria cujos membros devem ser tratados com igualdade” (ROSS,

2007, p. 315). Ainda prossegue esse autor, que a igualdade dever ser compreendida num sentido relativo, ou seja, “como uma exigência de que os iguais sejam tratados da mesma maneira”, assim, igualdade de todos perante a lei; e ainda, disso, o autor deriva o ideal de justiça e igualdade, para ser dado a cada um segundo seu mérito, contribuição, necessidades, capacidade, posição e condição (ROSS, 2007, pp. 315-317). Em razão disso, a igualdade na lei pressupõe isonomia de tratamento aos sujeitos em situações semelhantes, de forma a não permitir discriminações injustificadas.

A lei é a expressão da “vontade geral”<sup>13</sup> dos cidadãos e contribui para provimento da estrutura fundamental de funcionamento e estabilidade social; já o ideal de justiça, “delimita e harmoniza os desejos, pretensões e interesses conflitantes na vida social da comunidade” (ROSS, 2007, p. 313). Através do sistema de legal busca-se a promoção equitativa do Direito e o exercício da justiça, tendo na obediência à lei a garantia institucionalizada do princípio do Estado de Direito. Identifica-se na lei a tarefa “inicial e autônoma de fixação de fins dentro dos quadros materiais da Constituição – é qualificação de interesses públicos primários” (Canotilho *apud* Estevam, 1997, p. 21) .

Ocorre que a expressão da “vontade geral” nem sempre é consubstanciada efetivamente na lei e, disso, a necessidade da compreensão da distinção entre as regras e os princípios, para dar força normativa a estes, com o escopo de ampliar a efetividade da Constituição, pois que pouca valia teriam os direitos fundamentais se não dispusessem de aplicabilidade imediata, porque não passariam de meras e vagas promessas (CAMBI, 2005, p. 5). Nesse sentido, contribui Barroso (1994), a experiência revela que a simples existência formal da prescrição constitucional é de pouca utilidade:

A realidade, contudo, desmascara com tinturas de crueldade a solene dicção da norma, provendo um modelo político que nem vagamente tangencia o que se pudesse considerar como a expressão da soberania no exercício do poder (...) estas normas, que ressoam preciosamente inócuas, padecem de um mesmo mal: não são tornadas eficazes na prática, nem aplicadas concretamente. Ou seja: por causas que em seguida se procurará identificar e remediar, não se tem realizado efetivamente, no dia-a-dia da vida do cidadão o ideário constitucional, que se torna, assim, vazio e vão (BARROSO, 1994, p. 33-34).

---

<sup>13</sup> Art. 6º da Declaração de direitos do homem e do cidadão, de 1789 (Movimento liberal da Revolução Francesa). In **Textos Básicos sobre Derechos Humanos**. Madrid. Universidad Complutense, 1973, traduzido do espanhol por Marcus Cláudio Acqua Viva. *Apud* FERREIRA Filho, Manoel G. *et. alli*. Liberdades Públicas. São Paulo, Ed. Saraiva, 1978. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html>. Acesso em: 16 jul. 2018.

À despeito da Norma Garantidora do ordenamento e dos direitos fundamentais ser o ponto de partida e objeto final de todo ato do Poder Público, a efetiva fruição de direitos só se dará pela promoção de políticas comprometidas com essa ordem. Direitos programados na Constituição apontam para o legislador futuro a função de detalhar e operar a efetividade desses direitos, mas tal tarefa pode esbarrar na falta de elementos presentes que permitam a realização concreta desses direitos.

Ocorre que “a simples existência de normas sobre o tema não é suficiente para realizar os comandos constitucionais, que pretendem a efetiva fruição, pelas pessoas, dos direitos ali previstos” (BARCELLOS, 2016, p. 29). Assim, o ideal de consolidação de direitos fundamentais que correspondam às expectativas sociais é desafio da função política do Estado e a decisão de legislar, assim, também vislumbra esse desafio de concretização de direitos às políticas do Estado.

A propositura de normas que, em alguma medida, contribua para efetividade desses direitos, não prescinde da permanente avaliação do sistema e deve contribuir para a geração de meios e fins que permitam a fruição equitativa e efetiva dos direitos fundamentais a todo jurisdicionado. Assim, os incentivos do sistema político democrático “deveriam alinhar escolhas coletivas e políticas públicas às demandas populares majoritárias” (PEDERIVA, 2016, p. 88). Portanto, imprescindível precipuamente à função legislativa de edição das leis que colaborem para a efetivação equitativa de direitos, em vista de anseios e necessidades majoritárias da comunidade.

## **1.2 O DIREITO INTERSUBJETIVO AO DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO**

### **1.2.1 A Motivação dos Atos Legislativos em vista do devido provimento normativo**

O direito intersubjetivo ao devido procedimento na elaboração da norma advém da necessidade de fomentar o fortalecimento da democracia mediante incentivos para a constituição de espaços deliberativos aptos à composição de ideários político-majoritários e guarda uma relação importante com a discussão geral das exigências do Estado Democrático de Direito. Daí que, tal direito, advém dos direitos fundamentais e de princípios republicanos, democráticos, do Estado de Direito e da garantia do devido processo legal (BARCELLOS, 2016, pp. 73, 77 e 119).

Nessa via, a racionalidade desejada, no processo de fixação desses fins e meios, adequa-se ao devido processo legislativo de formação da lei e à necessidade de uma “legisprudência” (Wintgens, 2006)<sup>14</sup> que estabeleça elementos para o exercício de controles adequados que, ao menos, possam reduzir arbitrariedades indesejadas no Estado Democrático de Direito. Não é mais natural para o “pensamento contemporâneo, a aceitação de que a soberania dos atos do parlamento, como poder sem limites fundado na vontade geral, seja o único fundamento, para legitimar o conteúdo das leis do ponto de vista democrático” (CHEVITARESE, 2016, p. 118-119). A propósito, Aarnio (1991) assevera que, pela justificação, o autor da decisão, quer se trate de um juiz ou de uma autoridade administrativa (inclua-se aí também a autoridade legislativa), constrói a credibilidade sobre a qual repousa a confiança que neles depositaram os cidadãos (AARNIO, 1991, p. 29 *apud* CHEVITARESE, 2016, p. 120).

O processo legislativo se desenvolve sob condições e pressupostos do processo de conhecimento a suplicar regulação imediata, já que temos assegurado o devido processo legal em todas as instâncias de produção e aplicação do direito (NEGRI, 2003, p. 94). “O respeito ao devido processo legislativo na elaboração das espécies normativas é um dogma corolário à observância do princípio da legalidade” (MORAES, 2016, p. 1031).

Medina (2010), ao tratar sobre o direito ao devido processo e o acesso à justiça, relativos ao devido processo legislativo, afirma que:

O legislador ordinário não terá o arbítrio de conceber qualquer tipo de processo, mas haverá de adotar, necessariamente, um processo consentâneo com o modelo constitucional, fiel aos princípios que o legislador constituinte fixou, preordenando, assim, as linhas básicas da lei (...) esse tipo de processo – o devido processo legal - corresponde a um direito subjetivo do jurisdicionado (MEDINA, 2010, p. 10).

No dizer de Moraes (2016, p. 1030), o termo processo legislativo compreende-se no sentido jurídico e sociológico, assim:

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 que sociologicamente podemos defini-lo como o conjunto de fatores reais que impulsionam e direcionam os legisladores a exercitarem suas tarefas (MORAES, 2016, p. 1030).

---

<sup>14</sup> Esse é um conceito que se insere no debate que alguns estudiosos do direito legislativo chamam da necessidade de uma legisprudência: uma “teoria da legislação que se ocupa dos princípios para uma elaboração racional da legislação” (WINTGENS, 2006 *apud* BARCELLOS, 2016, pg. 76).

Esse autor afirma que, juridicamente, a Constituição define o processo legislativo como “uma sequência de atos a serem realizados pelos órgãos legislativos, visando à formação das espécies normativas previstas no art. 59” (MORAES, 2016, p. 1030). Nesse sentido, o processo legislativo compreende um conjunto de atos que se sucedem até a transformação das espécies legislativas, que abrangem o processo legislativo, na norma legal resultante. Conforme disposição constitucional, o processo legislativo brasileiro compreende a elaboração de emendas à Constituição, leis, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções; e ainda, que lei complementar específica disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis (BRASIL, 2018)<sup>15</sup>.

Para Lages (2010, *apud* Januário, 2018), o processo legislativo pode ser concebido como espécie do gênero procedimento em função da participação dos interessados na atividade de preparação do provimento, através do contraditório e, nesse sentido, dentro da ideia de procedimento, tem-se que a validade de cada um dos atos da sequência, inclusive a do ato final da cadeia procedimental, depende da validade dos atos que o precedem, assim como a validade do ato antecedente concorre para a validade dos atos que o seguem (LAGES, 2010, pp. 60, 62 *apud* JANUÁRIO, 2018).

O direito ao devido procedimento na atividade de produção normativa repercute na necessidade de conscientização dos mandatários e o debate acerca da maior racionalização do processo de edição de normas, o que confere ainda maior grau de legitimidade à norma, já que oriunda de um devido procedimento que decidiu sua aprovação. No caso, o direito ao devido processo legislativo consigna um direito juridicamente tutelável e consiste na garantia do cidadão ao desdobramento democrático da produção legislativa, ou melhor, de que a produção da lei teve a garantia de não se sujeitar ao inteiro alvedrio do legislador, mas de

---

<sup>15</sup> Constituição Federal de 1988: art. 59. As normas que dispõem sobre o processo legislativo é a Lei Complementar nº 95/1998, alterada pela Lei Complementar n. 107/2001; e também os regimentos das Casas do Poder Legislativo (Resoluções). Observa-se que no caso dessa LC 95, o legislador ordinário optou essencialmente positivar aspectos formais da técnica de elaboração, como a forma de redação, estrutura de artigos e consolidação da lei, relegando aos regimentos das Casas legislativas questões sobre processo legislativo, mais apropriadamente, se tratadas por lei complementar. Isso tem uma série de implicações práticas, principalmente, de maior alvedrio político a decisão sobre aspectos constitucionais necessários ao procedimento de formação normativa. Pode o legislador deixar certa margem para mudanças regimentais, como abreviar ritos, ao decidir sobre procedimentos mediante simples acordo de lideranças ou mesmo por maiorias circunstanciais. Por exemplo, nos termos do art. 412, III, do RISF, pode ser desconsiderado o regimento interno do Senado Federal no caso de decisão unânime entre os presentes, se presentes 3/5 dos membros da Casa.

que houve um processo de acordo com o mandamento constitucional e a correta classificação dos já mencionados interesses públicos primários (DICEY *apud* COELHO, 2015, p. 93).

Para Barcellos (2016), atualmente, as disposições constitucionais que descrevem o processo legislativo consideram três conjuntos de previsões para edição da norma: quem é competente para editar sobre determinado assunto considerado ou para diferentes circunstâncias; quórum de deliberações e dinâmica das Casas Legislativas até a promulgação; e o conteúdo das normas a serem criadas. Aquela autora sugere ainda o devido procedimento, na elaboração normativa, também como um conjunto de regras aplicáveis à criação do direito, paralelo aos anteriores descritos, pois se trata de mecanismo procedimental que “visa fomentar a produção de razões e o debate acerca delas no espaço público” (BARCELLOS, 2016, p. 75). Dessa forma, a necessidade de motivação dos atos legislativos permite aos interessados no processo (parlamentares, sociedade etc.) analisar as razões, os efeitos e as necessidades efetivas acerca da nova proposição legislativa.

Observa-se ser a motivação mais discutida por doutrinadores, no âmbito do direito administrativo, onde tratam como princípio de controle da legalidade dos atos administrativos da Administração, especialmente no âmbito dos processos administrativos<sup>16</sup>. Nesse sentido: a motivação “consiste na exposição dos motivos que justificam a prática do ato” (TJ-MG, 2000). Nesse diapasão, exige-se a indicação dos fundamentos de fato e de direito, das decisões, em qualquer tipo de ato realizado pela Administração Pública (PIETRO, 2016, p. 113).

Também nesse sentido, para Meireles (1964), a exigência de motivação se explica pela circunstância de permitir o controle de legalidade dos atos administrativos pelo Judiciário, pois não se pode julgar se um ato foi lícito, justo ou razoável, se inexistente sua motivação ou justificação. A motivação da iniciativa, ainda segundo esse autor, trata-se de princípio de toda a Administração Pública, inserido em nosso regime político, após a Constituição Federal/88, sendo exigência do Direito Público e da legalidade governamental (MEIRELLES, 2012, p. 105). Ainda contribui o autor:

Do Estado absolutista, em que se preponderava a vontade pessoal do monarca com força da lei – “*quod princip placuit legis habet vigorem*” -, evoluímos para o **Estado de Direito**, onde só impera a vontade das normas jurídicas. Nos Estados modernos já não existe a autoridade pessoal do governante, senão a autoridade impessoal da lei. A igualdade de todos perante a

---

<sup>16</sup> Na lei nº 9.784/99, art. 2º, parágrafo único, VII, diz que devem ser observado nos processo administrativos exigência de “indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinam a decisão.”

lei e a submissão de todos somente à lei constituem os dois cânones fundamentais dos Estados de Direito (MEIRELLES, 2012, p. 105, grifo nosso).

Esse princípio de Estado de Direito, na lição de José Joaquim Gomes Canotilho (1995), “um conceito temporalmente condicionado, aberto a influências e confluências de concepções cambiantes do Estado e da constituição e a várias possibilidades de concretizações” (CANOTILHO, 1995, p. 348-349 *apud* HERINGER Jr., 2008). Disso, ocorre que nem toda concepção ideológica, filosófica ou de princípio jurídico concebido é posto em prática, em todo âmbito, por classes ou grupo político-social humanos. Utilizam os conhecimentos adquiridos para solucionar situações ou problemas da realidade imanente ou subjacente do jogo de interesse político ou de classe social. Nesse sentido:

Fruto da resistência à ordem absolutista centralizadora, aos resquícios do feudalismo e às sobrevivências estamentais, o **princípio do Estado de Direito**, com origem europeia, foi, posteriormente, apropriado pela classe burguesa ascendente, a qual, de imediato, tratou de esvaziá-lo de seu conteúdo material (ideia da realização de justiça). Com isso, **o princípio reduziu-se à sua dimensão formal, alheio à conformação política da realidade, tendo subsistido apenas como princípio da legalidade administrativa** (HERINGER Jr., 2008, p. 26, grifo nosso).

Assim, no dizer desse autor, esvazia-se esse princípio de seu conteúdo material – ideal de realização de justiça – e, a partir disso, reduzido à uma dimensão formal, alheia à conformação política da realidade, subsistiu apenas como princípio de legalidade administrativa. Nessa perspectiva, relegam-se atos, cuja legitimidade advém da observância a orientações e princípios da jurisdição constitucional, à mera qualificação de legislação infraconstitucional, esvaziando-se a conformação do ato apenas ao fundamento de controle de legalidade, isto é, da verificação da competência do agente para a edição do ato no âmbito da administração.

Ao mesmo tempo, no âmbito das decisões relativas a processos judiciais, a motivação é dever constitucionalmente imposto para todas as decisões judiciais (BRASIL, 1988)<sup>17</sup>. Possibilita tal dever, ao centrar a investigação sobre os enunciados, buscar formas de confirmação possíveis para as hipóteses que se levantam na possibilidade de sustentação das partes dispositivas, ou seja, normativas propriamente ditas, do mesmo enunciado (KNIJNIK, 2005 *apud* SILVEIRA, 2011, p. 110).

---

<sup>17</sup> Inciso IX, art. 93, da Constituição Federal/88: “IX todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos, e fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade (...)”.



No aspecto psicológico, do comportamento humano, a motivação relaciona-se com os processos responsáveis pela ativação de comportamentos (satisfação de necessidades), pela direção (escolher uma ação entre várias possíveis), pela sua intensidade (nível de esforço) e duração (persistência da ação) (GOMES, 2011, p. 251). Ainda nesse sentido, segundo Ross (2007):

Os motivos humanos podem ser divididos em dois grupos principais: 1. Impulsos fundados em necessidades, nascidos a partir de um certo mecanismo biológico e experimentados como “interesses”, e 2. Impulsos inculcados no indivíduo pelo meio social e experimentados como um imperativo categórico que o “obriga” sem referência aos seus “interesses”, ou mesmo em conflito direto com estes. Os motivos do segundo grupo são, por isso, facilmente interpretados em termos metafísicos como uma revelação na consciência de uma “validade” superior, que como “dever” se contrapõe à “natureza sensual humana” e aos interesses que surgem a partir desta (ROSS, 2007, p. 79).

A questão que se coloca é a necessária observação desse princípio de motivação, no âmbito das instâncias do Poder Legislativo, tal como ocorre nas esferas da Administração Pública e decisões judiciais. Assim, a partir dessa abordagem, sobre os aspectos cognitivos da motivação humana, na tentativa de ampliar para um modelo mais amplo, de motivação político-social, cabem as seguintes considerações:

- A satisfação de necessidades do ato como fator primeiro e essencial da justificação, porque diz respeito à satisfação que finaliza a ação sobre qual problema se pretende resolver;
- O modo circunstancial do ato pelo qual se consignou a direção tomada pela decisão de legislar, que evidencia que outro meio não teria sido possível, senão pela propositura do respectivo ato pretendido; e
- A intensidade do ato, que diz respeito ao nível de esforço social (custo e impacto social) e, ainda, a duração necessária do ato final, cuja ação persistirá.

Nesse diapasão, no aspecto político, a motivação teria a pretensão de tutela ao interesse social, no sentido de resguardar direitos coletivos concernente a determinadas matérias (direitos dos cidadãos e finanças públicas, por exemplo), em vista do controle do poder político outorgado, em detrimento do interesse privado; consistindo num tipo de garantia político-social que consigna submeter a exame e vigilância sociais os motivos pelos quais os atos legislativos praticados, também nas instâncias do processo legislativo, deveriam ser devidamente justificados. Nesse sentido, a motivação determina o dever da iniciativa

parlamentar que “demonstre a necessidade da regulamentação pretendida”, “é de se notar que a iniciativa constitui uma escolha, e esta precisa ser justificada” (SILVA, 2006, p. 168)<sup>18</sup>.

A necessidade de motivação seria por tipo de limitação constitucional à atividade legislativa:

A motivação se justifica pelo descumprimento da previsão inicial, que fora assentada no processo deliberativo público. Introduzir essa nova decisão no espaço público é o mínimo que se pode fazer para evitar que o processo político seja inteiramente falseado. Adicionalmente, a motivação é necessária para que a nova opção possa ser compreendida. Como referido, cada opção de emprego do dinheiro público tem um valor intrínseco, mas é somente na comparação com outras opções que se pode avaliar plenamente seu mérito. Sem motivação, uma decisão pontual dirá muito pouco a seus destinatários, a menos que se trate de manifestação teratológica. (...) Motivação não significa fabricação de motivos sob pressão ou encomenda, e sim a sua exteriorização. Isso é ainda mais verdadeiro quando se foge a um planejamento inicial. A própria Constituição incorporou essa lógica, conferindo a todos os indivíduos o direito de solicitar informações ao Poder Público, inclusive sobre assuntos de interesse coletivo ou geral (CF/88, art. 5º, XXXIII) (STF – ADI: 4048-MC/DF, Relator: Min. Gilmar Mendes, data Julgamento: 07/05/2008, data de Publicação: DJe-157 DIVULG 21/08/2008 PUBLIC 22/08/2008).

Observa-se não se tratar aqui tipo de controle de mérito de decisões políticas, mas em vista do objeto do processo legislativo, a motivação legislativa consigna requisitos de justificativa que permitem a análise do confronto dos meios necessários e fins pretendidos pela norma; ainda com fundamento justificado objetivamente no curso do processo de formação normativa. Assim:

A justificativa do fins e meios pretendidos da norma visa a demonstrar realizações a serem feitas para prover necessidades da população, em vista do interesse público. Parece correto afirmar que a democracia será fomentada uma vez que a edição de atos pelo Poder Público que afetem a vida das pessoas – quaisquer atos – seja precedida da apresentação de razões e informações, debate e deliberação. (...) a apresentação de razões e informações sobre temas que se considere relevantes acerca de uma proposição normativa tem o condão, em primeiro lugar, de induzir a uma reflexão específica sobre eles e expor publicamente conexões lógicas subjacentes à proposta. (...) Além disso, a apresentação de razões e informações tem o potencial de gerar contrarrazões, críticas, reflexão, esclarecer ou ao menos explicitar as eventuais complexidades técnicas envolvidas no problema e iluminar as forças e as fraquezas dos argumentos (BARCELLOS, 2016, p. 66-67)

Nesse sentido, a justificativa da decisão ainda fortalece o debate e o contraditório das informações e razões alegadas, na fase de apreciação dessas proposições legislativas, servindo ainda de motivação adequada à fundamentação do eventual ato do Poder Público.

---

<sup>18</sup> Observa-se que a Motivação é consignada nos regimentos internos das Casas Legislativas do Congresso Nacional: RICD, arts. 103 e 112; e RISF, arts. 238 e 239. Entretanto, isso de forma alguma, não resigna tal instituto à exigência estritamente de deliberação interna, as chamadas matérias “*interna corporis*”, já que se trata de preceito inerente ao processo de formação da lei, no contexto do Estado Democrático de Direito, de forma alguma situado em matéria que diga respeito apenas a forma estrita da economia administrativa da Casa Legislativa.

Serve também à racionalidade do processos de elaboração normativa, possibilitando a existência de regras, desde a sua geração, alinhadas com princípios de igualdade e justiça que estabeleçam o equilíbrio social e das finanças públicas, em vista do bem comum. Serve ainda, à satisfação de requisitos mínimos a serem identificados nos pressupostos de fundamentação do ato legislativo.

Dessa forma, o controle social consideraria elementos objetivos a serem identificados, desde a propositura, até deliberação e apreciação final na instância legislativa competente. A perspectiva é a de que a observância de conteúdos mínimos de justificativa, no procedimento de formação normativa, servem à compreensão da medida a ser tomada na proposição legislativa, constituindo-se na motivação fundamentada dos atos no procedimento legislativo, corroborando, pois, a jurisdição constitucional republicana e democrática.

Nesse sentido, para Barcellos (2016), o conteúdo da justificativa deve conter as razões e informações que a motivaram, devendo necessariamente ser feita uma abordagem sobre o problema que se pretende resolver e o resultado esperado, além de levantamento dos custos e impactos gerados pela norma (BARCELLOS, 2016, p. 74). Dessa forma, vislumbra-se a necessidade de estipulação de requisitos objetivos mínimos de justificativa, a serem observados, quando da iniciativa e deliberação nos procedimentos de elaboração da norma. Apesar de a discussão desse conteúdo mínimo de justificativa possibilitar análise em muitos aspectos, o ponto discutido, no presente trabalho, para delimitação da pesquisa, consiste na análise do requisito objetivo de estimativa dos custos da proposição, como requisito essencial da justificação, em vista da motivação necessária do ato legislativo.

Nessa altura, afirma-se a necessária fundamentação (motivação) dos atos de produção normativa que abrange não só o momento da iniciativa da proposição legislativa, mas a ser buscada em todas as fases do procedimento de elaboração da norma, tais como nos relatórios, pareceres, debates, encaminhamento de votação, votos etc., enfim do dever de exteriorização fundamentada, por parte dos representantes eleitos, da motivação condizente com os atos legislativos em toda fase do procedimento de deliberação da norma.

No aspecto político das aspirações democráticas, a insuficiente motivação desfavorece o dever de cuidado dos mandatários políticos, na elaboração de normas que, muitas vezes, afetam em alguma dimensão os direitos das pessoas (BARCELLOS, 2016, pg. 100). Além disso, vai na contramão do dever de transparência e prestação de contas dos atos

dos agentes públicos, principalmente quando, da aprovação da norma decorre invasão da esfera de vida privada das pessoas ou acarreta gastos públicos para a sociedade.

Nesse contexto, impõe-se a devida fundamentação (motivação) dos atos legislativos, porque permite disponibilizar informações em vista do controle social dos atos praticados por quem e a quem o poder foi outorgado. Downs (1957 *apud* Pederiva, 2016, pg. 87), em sua teoria democrática, “ênfatiza a racionalidade informacional que preside as relações entre cidadãos e governantes e afirma a necessidade de focalização da atenção pública em áreas decisórias”.

Por fim, ressalta-se a necessidade de motivação de todos os atos do Poder Público nos procedimentos que de alguma forma resultam em leis que potencialmente geram gastos públicos; em suma, todos os atos legislativos dessa natureza precisariam ter a fundamentação (motivação) sensivelmente considerada, como requisito inafastável de controle social democrático.

### **1.3 DELIMITAÇÃO DO ESCOPO DA PESQUISA – O ESTUDO DE CASO**

Para melhor compreensão do tema proposto, levantou-se alguns casos que, em alguma medida, reconheceu-se o argumento da inconstitucionalidade do ato legislativo, por falta de devida motivação, em tribunais ou em determinados contextos. Nesse sentido, seguem algumas situações de atos legislativos cujas motivações alegadas, de certa forma, são (ou foram) passíveis de questionamento:

1) Decreto legislativo que julga contas públicas do prefeito. No caso que a decisão se dá mais por critérios de partidarismo, apoio ou oposição ao governo, do que pela apropriada análise dos pareceres das cortes de contas. Nessa situação, há possibilidade de análise das justificativas objetivas que motivaram o ato legislativo que julgou as contas do prefeito (TJ-MG, 2018).

2) ADI nº 0029006-68.2014.8.08.0000 (TJ-ES, 2017), que alega a inconstitucionalidade do art. 151, *caput* e seu parágrafo único, da Lei Municipal nº 4.009/1994, alterada pela Lei Municipal nº 4.283/1997. A lei concede gratificação de representação de até 100% (cem por cento) do vencimento aos servidores públicos

municipais. No mérito dessa ADI verificou-se sensível violação a princípios da Constituição daquele Estado, entre eles, o da Motivação.

3) Caso de decreto legislativo que susta decreto executivo regulamentar cuja justificação mostra-se insuficiente a para os fins pretendidos. A título de exemplo, o caso do Projeto de Decreto Legislativo nº 31/2017, que tramita no Senado Federal. Nas motivações alegadas pelo decreto legislativo, não fica claramente evidenciado se o ato impugnado exorbita do poder regulamentar.

4) Medida Provisória que abre crédito extraordinário, cuja exposição de motivos, entre outros, inclui despesas de caráter corrente. A motivação de abertura de crédito extraordinário, nos termos da Constituição, é de despesas urgentes e imprevisíveis; porém entre as despesas alegadas constam créditos desprovidos do caráter que autoriza esse tipo de abertura de crédito extraordinário. Ex.: Caso da MPV nº 405/2007, transformada na Lei nº 11.658, de 18/04/2008, e que foi, nesse sentido, objeto da ADI 4048.

5) Casos de proposições legislativas que concedem benefício fiscal com a insuficiente fundamentação do motivos. A questão da inconstitucionalidade é a de que contraria dispositivo<sup>19</sup> expresso que impõe o requisito de manifestação do impacto fiscal nesse tipo de proposição. Assim, o caso do Veto ao Projeto de Lei de Conversão nº 18/2017 (proveniente da Medida Provisória nº 770/2017), por não apresentar o impacto orçamentário e financeiro decorrente da renúncia fiscal nem a respectiva medida de compensação (BRASIL, 2017);

6) Investigações deflagradas pela Polícia Federal<sup>20</sup> vêm mostrando um aspecto da corrupção, revelado em delações, que sugere a produção de atos normativos<sup>21</sup> para beneficiar grupos privados empresariais. Através de delações efetuadas, no curso das operações Zelotes e Laja Jato, por exemplo, há indícios de práticas de corrupção na atividade de produção

---

<sup>19</sup> BRASIL. Constituição Federal de 1988: ADCT, art. 113.

<sup>20</sup> Mais precisamente as operações Lava Jato e Zelotes. Em desdobramento da Operação Lava Jato no Rio de Janeiro, constatou-se o pagamento de propina a agentes políticos para beneficiar empresas do setor de transportes público coletivo. Entre outros, suspeitam-se que políticos cariocas recebiam propinas para aprovar leis e concessão de benefícios fiscais que beneficiaram empresas de transportes públicos no Rio de Janeiro (Processo nº 0504942-53.2017.4.02.5101 (2017.51.01.504942-3). Justiça Federal – Seção Judiciária do Rio de Janeiro, 7ª Vara. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/pf-prende-acusados-pagar-propina-setor.pdf>. Acesso em 21 Jul. 2018).

<sup>21</sup> Caso das Medidas Provisórias nºs 471/2009, 512/2010, 595/2013 e 638/2014; e do Decreto nº 9.048/2017.

normativa. Nesse caso, entre outras, é denunciada a edição de leis para beneficiar grupos empresariais brasileiros ou até mesmo estrangeiros.<sup>22</sup>

Tendo em vista o escopo do presente trabalho, de um estudo de caso, a pesquisa selecionou o caso do Veto nº 26/2017, do Presidente da República, ao Projeto de Lei de Conversão nº 18/2017 (proveniente da Medida Provisória nº 770/2017), que trata da prorrogação do Recine. Especificamente, examinará o reconhecimento do alegado vício de inconstitucionalidade, no caso do veto, devido à exigência introduzida pelo Novo Regime Fiscal (EC 95/2016), de que qualquer proposição legislativa seja acompanhada do relatório de estimativa do impacto orçamentário e financeiro.

---

<sup>22</sup> Esses casos foram rotineiramente noticiados em telejornais e em site de notícia como; assim, segue, uma lista de sites que tratam sobre essas denúncias: <<https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2017/09/19/lula-vira-reu-por-venda-de-mp-de-incentivos-fiscais-a-montadoras.htm>>; <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,outra-mp-sob-suspeita-de-encomenda-por-lobby-livrou-montadoras-de-dividas-com-a-receita,1780783>>; <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/10/zelotes-apura-pagamento-de-propina-para-edicao-de-3-medidas-provisorias.html>>; <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,documentos-apontam-que-mp-editada-na-gestao-lula-foi-comprada-por-lobby,1772249>>; <<https://www.oantagonista.com/brasil/medida-provisoria-por-encomenda/>>; etc.

## **2. CAPÍTULO II – A JUSTIFICAÇÃO COMO MOTIVAÇÃO NECESSÁRIA DO ATO LEGISLATIVO EM VISTA DO DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO**

### **2.1 CARACTERIZAÇÃO DO VÍCIO DE FALTA OU INSUFICIENTE JUSTIFICATIVA DA ESTIMATIVA DE CUSTOS E POSSÍVEIS CONSEQUÊNCIAS**

#### **2.1.1 O vício de insuficiente justificação na conformação da motivação dos atos legislativos**

A lei que regula a ação popular consigna serem nulo os atos lesivos ao patrimônio público, no caso de inexistência dos motivos, que “se verifica quando a matéria de fato ou de direito, em que se fundamenta o ato, é materialmente inexistente ou juridicamente inadequada ao resultado obtido”<sup>23</sup> (BRASIL, 2018)<sup>24</sup>, Nesse caso, a não existência de motivo ou a não adequação jurídica do mesmo implica invalidade do ato por vício de inexistência de motivo. Ocorre que esse tipo de vício de motivo é caracterizado no âmbito do direito administrativo; no entanto, analisando-se de forma ampla, à luz dos princípios da legalidade, do devido processo legal e da igualdade jurídica associados ao princípio da razoabilidade, serve este como limite balizador à emanação de atos de natureza normativa (PIETRO, 2012, p. 214).

Além disso, considerando o princípio da motivação – que, no dizer de Pietro (2016), nada mais é do que a exposição dos motivos – e a imprescindível indicação dos fundamentos de fato e de direito das decisões do administradores públicos, vislumbra-se este como pressuposto de fundamento de direito à devida verificação da higidez e à consequente assunção dos atos para produção de efeitos, em âmbito do processo legislativo, porque “pressuposto de direito é o dispositivo legal em que se baseia o ato” (PIETRO, 2016, pp. 113, 251).

Assim, matéria legislativa juridicamente adequada, em sua formação, diz respeito a sua conformidade ao pressuposto jurídico constitucional que legitima o ato, que no caso tem premissa no devido procedimento legislativo. No caso dos atos do processo legislativo, juridicamente adequados aos pressupostos procedimentais de validade, também impera o

---

<sup>23</sup> BRASIL. Lei n. 4.717/65, art. 2º, alínea “d” c/c Parágrafo único “d”.

<sup>24</sup> Além dessa hipótese de inexistência, na concepção de Pietro (2016), sobre vícios relativos ao ato administrativo, caracteriza, nesse caso, o vício de motivo que, segundo a autora, além de inexistência, se daria pela falsidade do motivo alegado (PIETRO, 2016, p. 285).

direito subjetivo ao devido processo legislativo; é juridicamente inadequada, a proposição legislativa que, de alguma forma, não se observou regra, preceito ou princípio inerente ao devido processo de formação legislativa.

Nesse contexto, observa-se que a Constituição de 1988, além de dispor sobre o processo legislativo, também em certos casos, delimitou a conduta de ação do Poder Legislativo com relação a procedimentos específicos necessário para a formação válida da lei. Daí, os atos do procedimento legislativo serão juridicamente inadequados, se estiverem em desconformidade com a norma pressuposta de validade, configurando-se em tipo específico de ilicitude (ATIENZA, 2014, p. 18). Assim, a inadequação jurídica no processo de elaboração é tipo de ilicitude que se substantiva pela desconformidade do ato legislativo à regra de preceito ou a princípio constitucional relacionado à sua produção.

Para Chevitarese (2016), de forma geral, o momento inicial, para análise da necessidade do ato, é a sua justificativa, sendo a motivação que demanda a justificação dos motivos da proposição um critério importante de controle da validade da iniciativa legislativa; e que “a ideia de justificação não resiste apenas na inovação, modificação ou permanência no que concerne ao conteúdo da futura lei, mas, sobretudo, na ideia de intervenção do Estado no âmbito da esfera de liberdade do indivíduo” (CHEVITARESE, 2016, pp. 118-119).

Na lição de Afonso da Silva (2006), para que a iniciativa legislativa seja válida, faz-se necessário o cumprimento de exigências como a legitimidade do titular, competência, possibilidade constitucional, formalidades regimentais exigidas e a motivação da iniciativa; e que, no caso, “os projetos devem ser motivados através de uma justificativa em que o titular demonstre a necessidade da regulamentação pretendida” (SILVA, 2006, pp. 166, 168).

Nesse sentido, primeira análise a se verificar é o contraste da propositura legislativa evidente<sup>25</sup> com princípio constitucional (SILVA, 2006, p. 166); o outro requisito de análise é a necessidade de motivação da iniciativa e adequação entre meios empregados e finalidades ou objetivos declarados. Essas exigências dizem respeito às competências e circunstâncias

---

<sup>25</sup> Cumpre mencionar, por exemplo, o dever de análise de constitucionalidade elencado no Regimento Interno da Câmara dos Deputados – RICD: art. 137 §1º, II, b – que possibilita à Presidência daquela Casa legislativa devolver a proposição ao seu Autor. Ademais, o art. 103 do RICD faculta fundamentação escrita ou verbal de proposição, pelo Autor, ou pelo primeiro signatário ou quem este indicar, se a proposição for de iniciativa coletiva. Ao mesmo tempo, o Regimento Interno do Senado Federal – RISF, art. 238 – exige justificação oral ou escrita das proposições.



em que se dá o processo legislativo em vista da efetiva jurisdição constitucional aos atos de elaboração normativa, ou seja, o mérito desdobrado em juízos de conveniência e oportunidade.

Assim, em ambas situações é possível alguma espécie de ilicitude por falta de requisito de validade da iniciativa legislativa. Como leciona Atienza (2014), ilícito típico se diretamente afronta a regra constitucional; e atípico, o ilícito que afronta o princípio. Neste último, trata-se de um tipo de ilícito que supõe ações contrárias não a uma norma jurídica específica – a uma regra – mas a princípios (ATIENZA e MANERO, 2014, p. 18).

1) O que se qualifica como ilícito é ou bem uma ação em sentido amplo, isto é, uma conduta (ativa ou omissiva) suscetível de ser qualificada deonticamente como obrigatória, proibitiva etc. (por exemplo, caluniar); ou bem a consequência de ações ou omissões, quando essa consequência está deonticamente qualificada. (...) 2) A ação ilícita há de ser oposta a uma norma regulativa de mandato. Com isso, diz-se, na realidade, duas coisas distintas. Uma é que o comportamento contrário às normas não-regulativas (as normas constitutivas) não constitui um ato ilícito; as normas que conferem poderes (o principal tipo de normas constitutivas) não mandam, proíbem ou permitem realizar uma determinada ação ou alcançar um certo estado de coisas. (...) o que estabelecem é que se, sob certas circunstâncias, são efetuadas determinadas ações, então um certo tipo de mudança normativa é produzida (...) a outra coisa que está sendo dita é que apenas as normas de mandato (as que proíbem ou obrigam) definem ações ilícitas (fazer o proibido ou não fazer o devido); (...) 3) Se os ilícitos são condutas contrárias a normas de mandato e estas últimas podem ser regras ou princípios, isso significa que cabe também traçar uma classificação paralela entre atos ilícitos, que abrangia aos que sejam contrários a regras e aos que sejam contrários a princípios? Nossa tese é de que sim, e que os primeiros (atos opostos a regras) podem ser chamado de ilícitos típicos, enquanto os segundos, que se opõem a princípios, seriam os ilícitos atípicos (ATIENZA e MANERO, 2014, p. 25).

Ainda esses autores definem ato ilícito como um ato contrário à norma regulativa de mandato, inclusive classificam o ato ilícito como típico ou atípico, conforme a conduta seja contrária à regra ou a princípios de mandato:

Se os ilícitos típicos são, pois, condutas contrárias a regras (de mandato), os ilícitos atípicos seriam condutas contrárias a princípios de mandato. Mas aqui, parece-nos, ainda pode ser traçada uma distinção entre duas modalidades de ilícitos atípicos. Alguns são o resultado de estender analogicamente a ilicitude estabelecida em regras (analogia *legis*) ou o resultado da mera ponderação entre princípios relevantes do sistema, cujo equilíbrio exige a criação de uma nova regra proibitiva (analogia *iuris*). Outros – os que aqui nos interessam – são os ilícitos atípicos que, por assim dizer, invertem o sentido de uma regra: *prima facie* existe uma regra que permite a conduta em questão; contudo – e em razão de sua oposição a algum princípio ou princípios –, essa conduta se converte, uma vez considerados todos os fatores, em ilícita; isso, em nossa opinião, é o que ocorre com o abuso de direito, a fraude à lei e o desvio de poder. (...) A analogia opera quando *prima facie* o caso não parecer ser subsumível à regra alguma, isto é, como permitido meramente no sentido de que não está coberto por uma regra proibitiva; inversamente, no abuso de direito, fraude à lei e desvio de poder estamos diante de casos que a princípio parecem cobertos pelas regras como condutas permitidas, mas que têm seus estados deonticos modificados (passando a estar proibidos) uma vez considerados todos os fatores (ATIENZA e MANERO, 2014, p. 27).

Assim, a ilicitude pode decorrer do descumprimento formal de regra (ilícito típico) ou de princípio constitucional (ilícito atípico) do Estado Democrático de Direito. Leis produzidas em procedimento mediante algum tipo de ilicitude se distanciam da lógica de valores e princípios instituídos na Constituição Federal.

Conforme visto anteriormente, os objetivos fundamentais<sup>26</sup> delineados na Lei Maior prescrevem aos Poderes constituídos perseguir os valores fundamentais sob os quais se constitui o Estado Democrático de Direito. Nesses valores estão positivados direitos humanos destacados nos direitos fundamentais à liberdade e à igualdade dos indivíduos que, tomados como condições legitimadoras da origem do Estado, limitam o exercício do poder do Estado (PIEROTH, SCHLINK, 2012, p. 54). Nesse diapasão, o exercício do poder do Estado, sobre ingerências na liberdade e na propriedade dos indivíduos, requerem lei que sejam devidamente motivadas.

A perspectiva é a de que a observância de conteúdos mínimos de justificativa, no procedimento de formação normativa, servem à compreensão da medida a ser tomada na proposição legislativa, constituindo-se em motivação fundamentada dos atos legislativos, corroborando ainda a jurisdição constitucional. Para Barcellos (2016), o conteúdo da justificativa deve conter as razões e informações que a motivaram, devendo necessariamente abordar o problema que se pretende resolver e o resultado esperado, além de levantamento dos custos e impactos gerados pela norma:

Qual o problema que a norma pretende resolver, qual o resultado final esperado com sua execução e quais os custos e impactos antecipados em consequência da norma. Eventualmente esse procedimento deverá também incluir a participação de interessados e o contraditório dessas razões e dessas informações (BARCELLOS, 2016, p. 74).

Assim, todo ato normativo deve ser acompanhado de justificativa que apresente minimamente as razões e informações que contribuam para clareza e compreensibilidade das normas explicitadas, abrangendo ainda, a justificativa, em requisitos mínimos, quais sejam: o problema a enfrentar, os impactos e os custos estimados da norma pretendida (BARCELLOS, 2016, p. 143). Dessa forma, o vício de insuficiente justificativa reside na falta ou nas carências de um desses requisitos.

---

<sup>26</sup> BRASIL. CF/88, arts. 1º, Parágrafo único; e 3º.

### 2.1.2 O vício de falta ou insuficiente estimativa do impacto de custos nas proposições legislativas

Omitir, ignorar ou desconsiderar os custos e impactos a serem incorridos seria uma forma de manipulação do dever de justificativa das proposições legislativas, incompatível com o Estado Democrático de Direito (BARCELLOS, 2016, p. 191). Além disso, em certos casos, trata-se inclusive de requisito constitucional necessário à fundamentação do ato Legislativo que aprova a nova lei. Assim, especificamente no caso de deliberação sobre proposição legislativa que crie ou altere despesa ou de renúncia de receita, deve ser apresentado estimativa do impacto orçamentário-financeiro, conforme teor dos arts. 113 e 114, do ADCT, da Constituição Federal/88:

**Art. 113.** A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016) (BRASIL, 2018).

**Art. 114.** A tramitação de proposição elencada no caput do art. 59 da Constituição Federal, ressalvada a referida no seu inciso V, quando acarretar aumento de despesa ou renúncia de receita, será suspensa por até vinte dias, a requerimento de um quinto dos membros da Casa, nos termos regimentais, para análise de sua compatibilidade com o Novo Regime Fiscal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016) (BRASIL, 2018).

Daí, observa-se pouca margem de liberdade ao legislador, com relação ao dever de apresentação do relatório de estimativa, ainda na fase de deliberação legislativa; ou seja, o juízo de valor do legislador, em vista de obtenção do fim pretendido da norma, quando da propositura de matéria com potencial efeito diminutivo sobre as finanças do Estado, deve considerar o necessário estudo da estimativa do impacto orçamentário e financeiro em vista do fim proposto na proposição legislativa e da regra constitucional.<sup>27</sup> Isso porque se trata de regra que delimita a atividade do poder legislativo, explicitamente constitucionalizada, sendo portanto vinculativa à deliberação parlamentar durante o procedimento de elaboração da norma. Nesse sentido, Hely Lopes Meirelles (1989 *apud* Filho, 2001, pg. 83), ao falar sobre o direito do parlamentar em vista das deliberações legislativas, afirma:

---

<sup>27</sup> O dispositivo apenas determina que a estimativa de impacto fiscal deve acompanhar o proposição. Dessa maneira, o regimento interno que orienta o devido processo legislativo deve indicar o momento e a forma dessa estimativa, que poderia ser anexado ao anteprojeto a ser protocolado na respectiva Casa Legislativa ou constar da exposição de motivos. Entretanto, não seria ainda impeditivo o anexo em momento posterior, quando do aprofundamento do debate, sobre a matéria, em instância pertinente, que, assim, seria objeto de apreciação do respectivo parecer; ou mesmo, no caso de veto que alegue a falta desses requisito como razão, o relatório nesse caso poderia ser anexado antes da deliberação correspondente.

As Câmaras Legislativas não estão dispensadas da observância da Constituição, da lei em geral e do regimento interno especial. A tramitação e a forma dos atos do Legislativo são sempre vinculados às normas legais que os regem; a discricionariedade ou a soberania dos atos legislativos só se apresenta na escolha do conteúdo da lei, nas opções das votações e nas questões *interna corporis* de sua organização representativa (MEIRELES, 1989, p. 32-33 *apud* FILHO, 2001, p. 83).

Conforme visto anteriormente, por conta de princípios constitucionais como o da legalidade, da moralidade e da igualdade, a lei determina o parâmetro de atuação estatal. Nesse caso, no requisito de justificativa e fundamentação da norma, a estimativa de impacto fiscal torna-se elemento de justificativa constitucionalmente necessário a ser observado pelo Poder Legislativo, quando da propositura e deliberação desse tipo de ato normativo. Assim, um conteúdo mínimo de justificativa, em vista do devido procedimento, na elaboração legislativa, exigível à motivação do ato legislativo a ser apresentado ou em tramitação, abrange considerações sobre impactos da medida proposta no patrimônio público, a ser objetivamente considerado na proposição legislativa.

Dessa forma, atos do Poder Legislativo que atentem contra o requisito necessário de fundamentação padecem de vício constitucionalidade intrínseco à formação do ato normativo. Na lição de Moraes (2016), “a inobservância das normas constitucionais de processo legislativo tem como consequência a inconstitucionalidade formal da lei ou do ato normativo produzido” (MORAES, 2016, p. 1121).

Pedro Lenza (2011, p. 233), ao considerar a inconstitucionalidade formal por violação a pressupostos objetivos do ato normativo, considera os pressupostos do ato legislativo como requisitos vinculantes. No caso, o autor recorre à Canotilho e Clèmerson Clève, sobre a fiscalização abstrata de constitucionalidade, e “aos chamados pressupostos, constitucionalmente considerados como elementos determinantes de competência dos órgãos legislativos em relação a certas matérias (pressupostos objetivos)”. Nesse sentido, ele cita exemplos da falta de elementos objetivos do procedimento legislativo pressupostos na Constituição e descreve o vício de inconstitucionalidade formal:

“...são elementos externos ao procedimento de formação das leis...”, e a sua falta **gera a inconstitucionalidade formal**, já que os **pressupostos** do ato legislativo devem ser entendidos como “elementos vinculados do acto legislativo” (CANOTILHO *apud* LENZA, 2011, pg. 233, grifo nosso).  
(...) a edição de medida provisória sem a observância dos requisitos da relevância e urgência (art. 62, caput) ou a criação de Municípios por lei estadual sem a observância dos requisitos do art. 18, § 4º (LENZA, 2011, pg. 233, grifo nosso).

Nesse caso de leis com potencial efeito de redução de receitas ou geradoras de aumento de despesas públicas, a necessidade de estimativa do impacto financeiro e orçamentário é requisito constitucional de justificação, essencial ao devido provimento do processo e à validade da lei aprovada. Assim sendo, a falta do requisito gera a inconstitucionalidade formal do ato Legislativo. A desconsideração dessa regra constitucional possibilita caracterizar ilícito típico por inadequação a preceito formal necessário ao devido procedimento de elaboração e à validade da lei aprovada<sup>28</sup>.

### 2.1.3 Consequências do vício de falta de estimativa de custos sobre o ato normativo

Tendo em vista a amplitudes dos temas tratados pelas proposições legislativas e ao longo do processo legislativo, necessitam-se parâmetros para a análise de alcance da ilicitude, sobre os dispositivos da norma afetada, ou seja, para a modulação dos efeitos da inconstitucionalidade do ato legislativo, isso porque a declaração de inconstitucionalidade se reconhece por exceção. Dada a presunção de constitucionalidade, “deve o juiz, na dúvida, reconhecer a constitucionalidade da lei” (MENDES, p. 37)<sup>29</sup>.

Assim, nos termos da Lei n. 9.868, de 1999:

**Art. 27. Ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, e tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá o Supremo Tribunal Federal, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado (BRASIL, 2018, grifo nosso).**

Nesse sentido, a inconstitucionalidade da lei pode incidir sobre “diferentes variantes de nulidade: declaração de nulidade total; declaração de nulidade parcial; declaração de nulidade parcial sem redução de texto” (MENDES, p. 37)<sup>30</sup>. Ainda prossegue esse autor:

Defeitos formais, tais como a inobservância das disposições constitucionais atinentes ao processo legislativo – por exemplo, (...) “levam, normalmente, à declaração de inconstitucionalidade total, uma vez que, nesse caso, não se vislumbra a possibilidade de divisão da lei em partes válidas e inválidas. Trata-se, portanto, de uma declaração de nulidade

<sup>28</sup> O descumprimento desse requisito é passível de controle preventivo, já no momento de apresentação. No RICD, por exemplo, o Presidente da Casa pode devolver proposição ao Autor que não estiver devidamente formalizada ou que verse sobre matéria inconstitucional ou antirregimental, a exemplo da ausência de elementos comprovadores da compatibilidade e da adequação orçamentária e financeira da proposição apresentada (art. 17, “e” c/c art. 137 §1º, I, II, alíneas “b” e “c”, do RICD).

<sup>29</sup> Texto base: MENDES, Gilmar Ferreira. **Controle de Constitucionalidade**, pp. 1 - 50 (ILB: TGCC - texto em formato pdf cedido pelo autor). Disponível em: <https://saberes.senado.leg.br/course/view.php?id=1038>. Acesso em: 27 Ago. 2018.

<sup>30</sup> Idem.

total como expressão de unidade técnico-legislativa” (...) “No exame sobre a vontade do legislador assume peculiar relevo a dimensão e o significado da intervenção que resultará da declaração de nulidade. Se a declaração de inconstitucionalidade tiver como consequência a criação de uma nova lei, que não corresponda às concepções que inspiram o legislador, afigura-se inevitável a declaração de inconstitucionalidade de toda a lei (MENDES, p. 37)<sup>31</sup>.

Assim, no caso de o vício de inconstitucionalidade atingir elemento de requisito objetivo formal de tramitação, que serve de pressuposto de validade ao devido provimento processual de formação legislativa da lei, trata-se de declaração de validade formal por motivo de “desacordo com formalidades ou procedimentos estabelecidos pela constituição” (SILVA, 2014, p. 49). Especificamente, a falta de estimativa do impacto fiscal, consiste em fundamento formal de justificativa do ato, não sendo propriamente texto da lei. Em tese, todo o dispositivo legal em que falta esse fundamento não será válido. Isso porque se fundamenta em insuficiente ou inexistente justificativa, tida como requisito constitucional essencial de fundamento para a validade do ato.

Todavia, há de se considerar outros dispositivos, que não necessariamente geram impactos orçamentários-financeiros para a Fazenda Pública. Nesse sentido, haveria necessidade de explicitar a falta de necessidade dessa estimativa de impacto, na proposição legislativa, caso esta subsista sem a medida necessária. Nesse caso, a declaração de nulidade não alcançaria esses dispositivos, que ainda teriam validade jurídica, considerando-se princípio de presunção de constitucionalidade da lei.

## 2.2 ATOS NORMATIVOS (LEIS) DE EFEITOS CONCRETOS

A compreensão da lei abrange os sentidos amplo, estrito, formal e material (DEZEN JUNIOR, 2017, p. 222). Na esquematização desse autor, em sentido estrito, são as leis (estritas) ordinária, complementar, delegada e, por semelhança, as medidas provisórias; no sentido amplo, lei designa ato normativo em geral – leis estritas, decretos legislativos e alguns decretos executivos, resoluções e decretos autônomos; em sentido formal, é a norma jurídica com designação formal como lei; e, em sentido material, toda norma jurídica “com qualquer tipificação legal, com conteúdo genérico e normatividade abstrata” (DEZEN JUNIOR, 2017, p. 223-224).

---

<sup>31</sup> Idem.

Nesse critério, o ato legislativo editado sob forma de lei assume ser lei em sentido formal; porém, além disso, sendo de conteúdo geral e abstrato, será o ato Legislativo tipicamente lei também em sentido material. Na lição de Mendes (2016), o constituinte não fez distinção “entre leis dotadas de generalidade e aquelas outras, conformadas sem o atributo da generalidade e abstração” (MENDES, 2012, p. 1739). Ainda prossegue o autor:

Essas leis formais decorrem ou da vontade do legislador ou do desiderato do próprio constituinte, que exige que determinados atos, ainda que de efeito concreto, sejam editados sob forma de lei (v. g., lei de orçamento, lei que institui empresa pública, sociedade de economia mista, autarquia e fundação pública) (MENDES, 2012, p. 1739).

Para Filho (2012), a lei ordinária é um ato legislativo típico normativo primário que, em regra, edita normas gerais e abstratas, razão pela qual é conceituada em função da generalidade e da abstração; porém, não raro, edita normas particulares, caso em que a doutrina designa por lei formal (FERREIRA FILHO, 2012, p. 224).

Sobre generalidade e abstração normativas, na lição de Barcellos (2016):

A **generalidade** diz respeito ao **conjunto de destinatários** do comando. Um conjunto bastante geral de destinatários de que se pode cogitar é a população inteira do país (...) A **abstração**, por seu turno, se refere ao conteúdo propriamente dito da norma: ela será considerada abstrata na medida em que descreva situações em tese, **que se repetem no tempo e no espaço**, às quais são associadas consequências (direitos e/ou obrigações) que igualmente se repetirão toda vez que a hipóteses se verificar. **Um comando que se destine a regular de forma exclusiva uma situação única não é dotado de abstração** (BARCELLOS, 2016, p. 170-171, grifo nosso).

Portanto, consideram-se lei de efeitos concretos certos atos editados mediante determinação em formato de lei (devido procedimento legislativo de elaboração), mas que desprovidos de atributos de generalidade e abstração, típicos da lei material. Assim, são Leis que possuem destinatário certo (situações individuais), sem possibilidade de repetição (sem abstração). As leis individuais são, pois, marcadas pela falta de generalidade e impessoalidade e, dotadas de imperatividade (atributo de ato administrativo) e normatividade (lei em sentido formal que impõe o dever de fazer ou deixar de fazer), diferem das leis gerais porque regulam situações concretas e particularizadas, mas sem deixar de ser lei no sentido formal.

### 2.2.1 O controle de constitucionalidade de leis de efeitos concretos

No caso do controle de validade da lei ou dos atos do Poder Público, a Constituição de 1988 consagrou ferramentas específicas a serem utilizadas conforme o caso. A arguição

de descumprimento de preceito fundamental – ADPF, por exemplo, possibilita o controle concentrado-incidental que permite a resolução de controvérsias constitucionais relevantes, instaladas em qualquer processo judicial concreto (Jr. DIDIER, SARNO *et al*, 2008, p. 494). Também a ação direta de inconstitucionalidade – ADI analisa a lei confrontada em tese.

Nesse último caso, pela jurisprudência da Suprema Corte brasileira, na ADI, não há litígio ou situação concreta a ser solucionada, mediante a aplicação da lei no controle de constitucionalidade por ação direta, sendo abstrato porque não há situação concreta imediata subjacente à decisão judicial (BARROSO, 2016, p. 192). Assim:

“(...) o controle normativo de constitucionalidade qualifica-se como típico processo de caráter objetivo, vocacionado, exclusivamente, à defesa, em tese, da harmonia do sistema constitucional. A instauração desse processo objetivo tem por função instrumental viabilizar o julgamento da validade abstrata do ato estatal em face da Constituição da República. O exame de relações jurídicas concretas e individuais constitui matéria juridicamente estranha ao domínio do processo de controle concentrado de constitucionalidade. (...)” (STF – ADI-MC-QO: 2551 RS, Relator: CELSO DE MELLO, Data de Julgamento: 12/03/2003, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 02-04-2003, p. 25-26)<sup>32</sup>.

Também, em relatoria do Ministro Moreira Alves (1991):

A ação direta de inconstitucionalidade e o meio pelo qual se procede, por intermédio do Poder Judiciário, ao controle da constitucionalidade das normas jurídicas "in abstrato". Não se presta ela, portanto, ao controle da constitucionalidade de atos administrativos que tem objeto determinado e destinatários certos, ainda que esses atos sejam editados sob a forma de lei - as leis meramente formais, porque tem forma de lei, mas seu conteúdo não encerra normas que disciplinem relações jurídicas em abstrato. - No caso, tanto o artigo 7. como o artigo 9. da Lei 8.029 são leis meramente formais, pois, em verdade, tem por objeto atos administrativos concretos. - Por outro lado, no tocante aos incisos III e IV do artigo 2. do Decreto 99240, de 7 de maio de 1990, são eles de natureza regulamentar - disciplinam a competência dos inventariantes que promoverão os atos de extinção das autarquias e fundações declarados extintos por esse mesmo Decreto com base na autorização da Lei 8.029, de 12 de abril de 1990, não sendo assim, segundo a firme jurisprudência desta Corte, susceptíveis de ser objeto de ação direta de inconstitucionalidade. Ação direta de inconstitucionalidade não conhecida. (STF - ADI: 647 DF, Relator: Min. MOREIRA ALVES, Data de Julgamento: 18/12/1991, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 27-03-1992 PP-03801 EMENT VOL-01655-02 PP-00240 RTJ VOL-00140-01 PP-00036).

Assim, nesse entendimento do STF, o objeto impugnável na ação direta de inconstitucionalidade é a lei dotada dos atributos de generalidade e abstração, fugindo ao espoco desse tipo de controle leis destituídas desses atributos. Entretanto, esse entendimento vem sendo amoldado e questionado por parte da doutrina, ainda mais que já houve decisão em sede de ADI sobre lei de efeitos concretos, em certas situações. O STF já admitiu, em

---

<sup>32</sup> STF. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266148>>. Acesso em 17/08/2018.



situações excepcionais, o controle de lei com dose reduzida de abstração<sup>33</sup> “ou a se contentar com doses reduzidas de abstração, especialmente em matéria de leis orçamentárias<sup>34</sup> (BARROSO, 2016, pp. 210-212).

### **2.3 ANÁLISE DE IMPACTO DOS CUSTO ESTIMADOS COMO REQUISITO DA MEDIDA LEGISLATIVA PROPOSTA**

Conforme Giambiagi e Além (2007), entre as razões de existência do Estado consta a necessidade de guiar, corrigir e complementar o sistema de mercado, que, sozinho, não seria capaz de desempenhar todas as funções econômicas. Essa constatação seria importante à medida que demonstraria a atuação estatal guardar maior relação “com questões técnicas do que ideológicas” (GIAMBIAGI; ALÉM, 2007, p. 9).

Ainda contribui esse autor, a “lógica de quem tem a função de zelar pela defesa da estabilidade monetária precisa tomar conhecimento dos limites (*constraints*) impostos pela realidade econômica, sendo razoáveis ideias como a de que há uma hierarquia de prioridades ou de que as demandas sociais devem ser condicionadas ao respeito à restrição orçamentária” (GIAMBIAGI; ALÉM, 2007, p. 373).

Nesse sentido, busca-se administrar responsabilmente os recursos públicos “com utilização mínima dos recursos limitados, criando condições para a renovação dos recursos e substituição dos não renováveis, por meio de invenções ou inovações que só são possíveis por meio de leis que normalizem o conflito de interesses” pois que “as limitações dos bens econômicos impõem rígidas normas e leis de distribuição com o objetivo de limitar conflitos” (ALMEIDA, 2011, p. 71).

Conforme Barcellos (2016), a obrigatoriedade de discussão dos impactos da medida proposta impõe ao legislador e à sociedade reflexão, sobre a necessidade e o custo da medida proposta, facilitando a discussão sobre eventuais alternativas que apresentem custos e impactos menos graves, ainda porque os “custos eventualmente necessários para a execução de uma proposição normativa não podem ser ignorados. Se a execução da norma envolverá custos, não se pode fingir que esse não é um dado relevante a ser considerado” (BARCELLOS, 2016, pp. 190 e 195).

---

<sup>33</sup> ADImMC 2.381-RS.

<sup>34</sup> ADIN 2.925-DF; ADInMC 4.048-DF.

Ainda, a estimativa de custos serve a consagrar “garantias de contraditório político efetivo, de transparência nos procedimentos, de publicidade das alternativas e de consideração dos contributos técnicos e sociais” (RAMOS, 2005, p. 79).

Daí, uma das primeiras preocupações do legislador, quando da deliberação de matérias com potencial efeito diminutivo à fazenda pública, seria o debate político dos custos e resultados pretendidos, tendo em vista as prioridades da comunidade, a seu tempo; e ainda a gestão política e fiscal responsável em vista do equilíbrio das finanças e continuidade, de forma estável, do Estado Democrático Brasileiro. Assim, busca-se o “desenvolvimento nacional” da comunidade brasileira de forma “livre, justa e solidária” (BRASIL, 2018)<sup>35</sup>.

Nesse sentido, a fundamentação dos atos Legislativos abrange a necessária justificativa sobre a estimativa dos impactos e custos gerados resultados da nova lei aprovada. Além disso, na realidade, na perspectiva política de decisão, vislumbra-se as situações “políticas possíveis, por exemplo, acerca de prioridades acerca da ação estatal, que podem reduzir despesas em determinadas áreas e concentrar em outras” (BARCELLOS, 2016, p. 196). Nesse sentido, contribui Mendes (1993 *apud* Barcellos, 2016):

A definição da decisão legislativa deve ser precedida de uma rigorosa **avaliação das alternativas existentes, seus prós e contras**. (...) Na avaliação das alternativas, não se devem perder de vista aspectos relevantes relativos à aplicação e execução da lei (**análises das repercussões econômico-financeiras, relação custo-benefício; testes e experimentos relacionados com as possíveis consequências que poderão advir da aplicação do novo modelo legal; etc.**) (MENDES, 1993, p. 268-269 *apud* BARCELLOS, 2016, p. 190, grifo nosso).

Dessa forma, a análise das repercussões econômico-financeiras, relações de custo-benefício da nova norma, entre outros testes, contribuiriam para estimativa dos impactos dos custos gerados resultados da nova lei aprovada. Servem assim de justificativa como fundamento de decisão para a tomada da medida legislativa proposta. Além disso, tais análises guardam relação direta com princípios constitucionais como da eficiência (PRADO, 2004, p. 33-34), do planejamento, da programação<sup>36</sup> e do equilíbrio orçamentários e, portanto, contribuem para a gestão fiscal responsável das finanças públicas.

<sup>35</sup> BRASIL. Constituição Federal de 1988, **Art. 3º**: “Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; (...)”.

<sup>36</sup> Segundo Silva (2014), o orçamento moderno deve ter conteúdo, na forma de programação, que implique a formulação de objetivos e o estudo das alternativas da ação futura para alcançar os fins da atividade governamental (SILVA, 2014, p. 754).

Ainda nesse sentido, a análise poderia também considerar ou lançar mão de ferramentas econômicas<sup>37</sup> de quantificação do resultado político pretendido, ou mesmo de avaliação para prorrogação de benefícios já concedidos, tendo em vista a realidade econômico-social objetivada. Algumas medidas poderiam ser utilizados como forma de mensuração de custos e até efetividade da ação política, servindo, portanto, como fundamentação do ato legislativo que concede benefício fiscal ou autoriza sua prorrogação. Nesse sentido, segundo Almeida (2011), a necessidade de:

- construir identidades quantificáveis;
- estabelecer relações quantitativas entre diferentes categorias de transações;
- desenvolver modelos explicativos da realidade baseados em sistemas de equações simultâneos;
- proceder às análises fundamentadas em parâmetros quantificados; e
- desenvolver sistemas quantitativos para diagnósticos e prognósticos (ALMEIDA, 2011, p. 74).

A Constituição Federal/88 determina o dever de agir impessoal, eficiente, transparente; e, ainda, a avaliação periódica dos sistemas de arrecadação e do desempenho das administrações tributárias (BRASIL, 2018)<sup>38</sup>. Leis que lidam com questões financeiras e orçamentárias, quando ainda de sua proposição, carecem de análise em aspectos, sobretudo, técnico. Nesse sentido, observa-se a necessidade de o legislador lançar mão de ferramentas econômicas de análise de mensuração da eficiência passíveis de utilização popular, a depender das situações a serem estimadas, servindo de subsídio à fundamentação democrática do ato de produção normativa.

Disso, ressalta-se por exemplo a análise de custo-benefício (ACB). Assim:

A ACB é uma forma de identificar os fatores a serem considerados em certas decisões econômicas. Para decidir se fazemos “A” ou não, de acordo com a ACB é preciso considerar se os benefícios líquidos produzidos por “A” superam aqueles da melhor alternativa a “A”. Se essa análise é aplicada a todas as alternativas disponíveis, a ACB indicará qual produz mais benefícios líquidos (PRADO, SOARES, 2004, p. 37).

Esse método ACB tem sido largamente usado, na implementação de projetos governamentais, como parte da análise de iniciativas para construir ou financiar empreendimentos; também, usado em pelo menos quatro formas distintas de intervenção

<sup>37</sup> Ressalta-se ser a ciência econômica de quantificação da economia social que, entre outras, estuda a escassez do recursos em face das necessidades ilimitadas humanas.

<sup>38</sup> BRASIL. Constituição Federal de 1988, Arts. 37; e 52, XV.

estatal, a serem submetidas a essa análise: regulação, impostos, subsídios e produção estatal (projetos governamentais de investimento) (PRADO; SOARES, 2004, p. 34).

Assim, entre outros métodos, a análise ACB, a depender do caso, poderia subsidiar formatação dos relatórios de estimativa de custos e impactos sociais, econômico e financeiros, servindo ainda de subsídio de justificativa à fundamentação do ato Legislativo de produção normativa. Daí, sobre um dos elementos básicos dessa análise ACB, o método de contabilidade aditiva, conforme Prado (2004):

A produção de um resultado a partir da **somatória dos valores** (estabelecidos com base na equiparação de todos os fatores segundo uma só medida monetária). (...) **a cada custo ou benefício do projeto é atribuído um valor monetário e esses números são somados para que se chegue ao resultado final da análise.** (...) indica que a ACB não é apenas um método de comparação entre custos e custos, ou entre benefícios e benefícios. A análise demanda o cálculo do benefício líquido final do projeto (PRADO, 2004, p. 50, grifo nosso).

O que se procura é identificar meios ponderáveis de mensuração do mérito das políticas de Estado, especificamente de mensuração de estimativas, ainda em proposições legislativas que inevitavelmente gerem custos públicos, no sentido de avaliar se esses custos, ainda em vista das possibilidades e viabilidades de projetos, corresponderão de forma socialmente rentável, em termos de resultado social (não somente financeiro), tendo em vista ainda a eficiência, a eficácia ou mesmo servindo às avaliações de efetividade das políticas públicas. Observamos tratar-se de preceito legal, no caso de leis orçamentárias, conforme preceitua a Lei n. 4.320/64, em seu Art. 75:

**Art. 75.** O controle da execução orçamentária compreenderá: (...) III - o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços (BRASIL, 2018).

Por outro lado, a atividade política de administração pública deveria inclusive fomentar técnicas de trabalho e avaliação das ações de trabalho, inclusive como forma de subsidiar a atividade política, permitindo fornecimento de informações que viabilizassem a análise política, sobre se certas ações vem sendo efetivamente traduzidas em benefício da sociedade brasileira, inclusive para fins de avaliação de continuidade ou suspensão de benefício concedido ou programa de Governo. A premissa é a de que o legislador busca positivar os ditames e os fins propostos pelo ordenamento jurídico positivo em vista do princípio do Estado Democrático de Direito e outras diretrizes constitucionalmente insculpidas. Assim:

Com efeito, o sistema contábil utilizado pela Administração Pública deixa de informar os quantitativos físicos, impossibilitando a noção de custo unitário. Como verificar a eficiência e a eficácia sem o cotejamento entre os dados financeiros físicos? A carência de dados sobre o cumprimento das metas físicas inviabiliza a verificação da economicidade, ou, em outras palavras, impossibilita o cumprimento da determinação constitucional. (...) Em síntese, a contabilidade vem perdendo relevância naquilo que seria seu objetivo precípua: indicar o estado atual e futuro das entidades Estado e Governo. Constata-se pouca visibilidade das discussões sobre *accountability* no setor público. Ademais, existe descumprimento formal e substancial dos próprios ditames constitucionais sobre evidenciação, em que pese a preocupação dos sistemas de controle quanto aos aspectos formais (NORTON; ELSON, 2002; e PEDERIVA, 1998, p. 36-37 *apud* BARCELLOS, 2016, p. 133).

Nesse diapasão, contribuem as alterações introduzidas pela Emenda Constitucional nº 95 (EC 95/2016), que, nesse sentido, através de exigência da estimativa dos custos econômico-financeiros, no caso de proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita, deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro (BRASIL, 2018). Assim, trouxe essa EC 95, medida constitucionalmente vinculativa do ato Legislativo.

Trata-se de exigência introduzida pelo Novo Regime Fiscal (EC 95/2016) que se coaduna como requisito de fundamentação do ato Legislativo e que contribui para a análise do impacto estimado de custos. Entre outras coisas, exige que acompanhe a proposição legislativa a estimativa do impacto orçamentário-financeiro advindo com a transformação dela em lei. Assim, a autorização legislativa para ampliação de gastos ou renúncia de receitas públicos deve necessariamente considerar, quando ainda na deliberação da proposição legislativa referente à matéria, a estimativa de impacto que o novo produto legislativo aprovada acarretará à fazenda pública, ou melhor, ao esforço da econômico-financeiro imposto à sociedade.

Nesse sentido, a apresentação da estimativa do impacto orçamentário e financeiro da renúncia fiscal é exigência constitucional que conforma a decisão política de legislar à necessidade de fundamentação do ato político de produção normativa. Conforme teor dos arts. 113 e 114, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), da Constituição de 1988.

Além disso, a necessidade de exposição do impacto orçamentário é prescrição legal direcionada ao legislador ordinário, nos termos do arts. 14 ao 17, da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF<sup>39</sup>, sendo requisito formal do procedimento de elaboração da nova lei. Nesse

---

<sup>39</sup> BRASIL. Lei Complementar nº 101/2000.

contexto, qualquer proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro, pois se trata de requisito essencial que, não sendo observado, leva ao descumprimento de preceito que visa à preservação e à higidez das finanças públicas, tendo em vista ainda princípios como os da eficiência, da moralidade, da igualdade e da transparência das decisões sobre os gastos públicos.

Nesse contexto, as regras do sistema jurídico que determinam a apresentação da estimativa dos impactos estimados dos custos da medida legislativa, uma vez positivadas, preconizam regra de pressuposto para o devido provimento do ato normativo. Juntamente a outras análises técnicas de mensuração de eficiência e efetividade dos custos e benefícios da lei, isso positiva requisitos necessários à justificativa do ato, assim à necessária motivação legislativa. Todavia, a desconsideração desses requisitos pelo agentes políticos legislativos acarretaria a invalidação da lei, pelas vias de controle de constitucionalidade, já que se trata de regra constitucional.

Leis aprovadas sem as devidas precauções, que abrem mão de indicadores como de impacto de custo, além de outros, contribuem para um tipo de inflação social legislativa, sem pretensões de trazer efetividade e sustentabilidade ao compromisso social do Estado Democrático de Direito, assim:

A aprovação de uma norma **sem qualquer compromisso** com a alocação de recursos para sua execução ao longo do tempo é frequentemente um instrumento de mero engodo político da população, como se a simples existência da norma transformasse magicamente o mundo dos fatos e promovesse por si só a fruição dos direitos (BARCELLOS, 2016, p. 195-196, grifo nosso).

Nesse sentido, ações legislativas autorizativas, realizadas de forma irrefletida (sem levar em consideração aspectos técnicos necessários), de gastos ou de renúncia de receitas, por parte dos representantes eleitos, atentam contra princípios democráticos, especialmente de eficiência da gestão e probidade da função; e ainda contra o esforço público da geração de receitas.

Ainda, na perspectiva do direito à informação, do debate democrático e da transparência dos atos do Poder Público, a apresentação de estimativa de impacto orçamentário e financeiro, junto à proposição legislativa, serve de fundamento para deliberação da nova proposição, no sentido de exteriorizar aos agentes políticos e à sociedade geral a estimativa do custo que a sociedade terá de suportar com a aprovação da lei. Portanto,

trata-se de requisito formal necessário à fundamentação durante o processo de elaboração da lei.

### **3. CAPÍTULO III – ESTUDO DE CASO**

#### **3.1 VETO Nº 26/2017, APOSTO AO PROJETO DE LEI DE CONVERSÃO Nº 18/2017 (PROVENIENTE DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 770/2017)**

O Veto nº 26/2017, do Presidente da República, corresponde ao Projeto de Lei de Conversão nº 18/2017 (proveniente da Medida Provisória nº 770/2017), que “prorroga o prazo para utilização do Regime Especial de Tributação para Desenvolvimento da Atividade de Exibição Cinematográfica (Recine) e dos benefícios fiscais previstos nos arts. 1º e 1º-A da Lei nº 8.685, de 20 de julho de 1993, e no art. 44 da Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001; e altera a Lei nº 12.599, de 23 de março de 2012”. Trata-se portanto de medida que prorroga benefício fiscal concedido, além de alteração em dispositivos das leis de fomento à atividade audiovisual.<sup>40</sup>

Nesse caso, uma primeira análise seria pela avaliação quantificada dessa política de concessão fiscal do Recine, como medida efetiva da aplicabilidade de política social, em vista do interesse e do objetivo expressamente declarados pela norma, que prorroga benefício fiscal. Nesse sentido, a análise política deveria lançar mão de ferramentas de mensuração econômicas para quantificação do resultado, em vista da efetividade da política, e como forma de justificar a prorrogação do Recine.

Sobre a concessão de benefício fiscal, a questão da constitucionalidade de lei que propicia tratamento diferenciado a certo grupo ou categoria de interesse econômico, apesar da garantia constitucional da igualdade de todos na comunidade, é que tal questão não se dá mediante um simples exame de outras categorias ou grupos que foram preteridos, em detrimento desse da indústria audiovisual; a lei não deve restringir direito constitucionalmente garantido a todos sem uma justificação convincente (ELY, 2010, p. 182). Nesse sentido, a concessão de benefício fiscal a certo grupo em detrimento de outros, sem a devida justificação, pode afrontar princípio de igualdade, além de conflito de interesse de grupo e da sociedade no todo.

A Exposição de Motivos que acompanhou a MPV 770/2017, apresenta, como fundamento principal para a prorrogação da política do Recine, a alegação dos dados

---

<sup>40</sup> No caso deste último, a MPV 796/2017, editada no mesmo dia da publicação de decisão desse veto, revogou dispositivos da então MPV 770/2017, de forma que esta centrou-se mais propriamente em concessão de benefício fiscal relativo à Lei nº 12.599, de 23 de março de 2012, art. 14 (suspensão de impostos em vendas no mercado interno ou importação de máquinas e equipamentos para uso nas atividades fins).



referentes ao que já foi obtido com essa política, e assim considera a expansão do parque cinematográfico brasileiro, no período de 2012 a 2016, com a implantação de 1.036 salas de cinemas no país. Todavia, não explicitaram, ao menos não localizamos, os custos efetivos advindos com a medida dessa política de concessão de benefício no mesmo período de 2012 a 2016. Com a aprovação da prorrogação do benefício, a proposição previu ainda a implantação de mais 150 salas em 2017, com faturamento de R\$ 180 milhões pela indústria audiovisual; e que isso aconteceria ao custo social estimado<sup>41</sup>, pela renúncia fiscal, inferior a R\$ 11 milhões (BRASIL-MF, 2017)<sup>42</sup>.

Conforme visto anteriormente, como medida de justificativa para prorrogação dessa política de benefício, uma análise de resultado ACB (a de Contabilidade Aditiva, por exemplo) carece de dados quantitativos empíricos, para mensurar custo e benefício e, daí, expressarmos o resultado monetariamente (PRADO, 2004, p. 50). Dessa forma, a ACB subsidiaria a deliberação política sobre a prorrogação desse benefício, segundo os dados especificados e devidamente comprovados.

Entretanto, além do número de salas de cinema implantadas, não foram fornecidos outros valores referentes a ganhos obtidos com esse benefício do Recine, no período apurado, logo não haveria como realizar cálculo. Entretanto, apesar de simples, uma análise mais aprofundada pode se tornar inviável se não houver um acompanhamento de avaliação dessa política de renúncia fiscal.

O que se critica aqui é que não há qualquer menção analítica quantitativa na exposição de motivos, nem no parecer da Comissão destinada a estudar a matéria. Todavia, no parecer da Comissão Mista (CN) sobre a matéria, essencialmente entenderam ser benefício fiscal meritório e oportuno, servindo de incentivo à expansão do parque nacional (BRASIL-CN, 2017, p. 4-5)<sup>43</sup>, sem uma análise quantitativa do benefício.

---

<sup>41</sup> Observa-se que, no item “4” da Exposição de Motivos nº 9/2017 - MinC/MF, faz-se referência ao anexo de memória de cálculo da renúncia fiscal, porém não encontramos publicado; e que, também, não foi o valor discutido no Parecer da Comissão Mista, apenas referência a ele.

<sup>42</sup> BRASIL-MF. Exposição de Motivos nº 9/2017 - MinC/MF (EMI nº 00009/2017 MinC-MF). Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=5197993&disposition=inline>; e [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Exm/Exm-MP-770-17.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Exm/Exm-MP-770-17.pdf). Acesso em: 24 Ago. 2018.

<sup>43</sup> BRASIL-CN. Parecer nº 1/2017 - Comissão Mista da Medida Provisória nº 770/2017. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=5333013&disposition=inline>. Acesso em: 24 Ago. 2018.

Nos aspectos formais de constitucionalidade, teve-se o parecer a afirmar que “a MPV não viola princípios jurídicos e atende aos requisitos regimentais e aos de técnica legislativa preconizados pela Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre elaboração, redação, alteração e consolidação das leis” (BRASIL-CN, 2017, p. 4)<sup>44</sup>. Observa-se, em momento algum, referência ao relatório de estimativa de impacto, nos termos do art. 113, do ADCT, da Constituição Federal; nem análise pormenorizada das justificativas expostas na exposição de motivos.

Ressalta-se, portanto, não haver um enfrentamento pormenorizado da exigência constitucional, por parte do Poder Legislativo, referente às exigências do art. 113, do ADCT. Especificamente faltou análise dos dados monetários e quantitativos especificados na exposição de motivos. Tão somente ocorreu uma referência aos dados e um acréscimo qualitativo de avaliação política. Dessa forma, referente à matéria em curso, os princípios do contraditório e ampla-defesa dos interesses do erário federal, necessários ao debate democrático e ao devido provimento do procedimento de formação da norma, teriam sido, de certa maneira, relegados.

Nesse sentido, alerta-se a necessidade de uma análise mais apurada a ser evidenciada, nos relatórios e pareceres, com o intuito de subsidiar as decisões do colegiado e no Plenário. Poderiam realizar, entre outros, análise de custo-benefício sobre a medida a ser tomada, como justificativa à fundamentação do ato Legislativo que decidiu pela aprovação da medida e, assim, expressar em termos quantitativos a avaliação do resultado, que, no caso positivo, serviria de fundamento legítimo para decisão política pretendida, no caso, a de prorrogar o benefício.

Poderiam tomar como exemplo a análise do impacto custos orçamentários-financeiros desse programa Recine, em um período de ciclo orçamentário especificado, por exemplo; e assim fazer uma detida análise, avaliando-se o resultado como custo-benefício ou custo-efetividade do benefício pretendido. Isso abrangeria uma análise ampla do impacto social e dos custos do Recine em períodos já realizados. No caso deste último, a projeção de “resultado a partir da somatória dos valores (estabelecidos com base na equiparação de todos os fatores segundo uma só medida monetária)” (PRADO, 2004, p. 50).

---

<sup>44</sup> Idem.

Nesse diapasão, coaduna-se o requisito de apresentação do relatório do impacto fiscal das proposições, disposto no art. 113, ADCT, da Constituição Federal de 1988, para higidez e preservação das finanças públicas, atendendo ainda a princípios como os da eficiência, moralidade, publicidade e transparência nas decisões sobre os gastos públicos. Ainda, conforme preceitua a LRF, em seu art. 14, os mandatários têm o dever legal de exposição do impacto orçamentário como fundamentação da proposição legislativa que se propõe transformar em norma legal. Ressalta-se a apresentação do relatório da estimativa de impacto fiscal nas proposições, que geram gasto ou dispêndio financeiro público, serve à exigência formal de fundamentação dos atos no procedimento de elaboração normativa, no que se refere ao nível de esforço social (custo e impacto social) resultado da intensidade do ato legislativo de que resultou a aprovação da norma.

Assim, a concessão do benefício de concessão sem considerar parâmetros constitucionais e legais de requisitos necessários à fundamentação da proposição legislativa contribuiu para existência de mácula no curso do procedimento de formação da norma legal. Nesse sentido, a exigência da demonstração de impacto fiscal é requisito essencial de justificativa e se relaciona com essa dimensão de requisito que serve objetivamente à devida motivação do ato legislativo.

O Veto do Presidente da República, na mensagem<sup>45</sup> que comunica tal decisão, alegou contrariedade ao interesse público e inconstitucionalidade da proposição como motivação e assim abrangeu totalmente o Projeto de Lei de Conversão nº 18/2017 (MP nº 770/2017). Daí, as seguintes razões alegadas:

Os dispositivos da proposição legislativa violam o disposto no artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), incluído pela Emenda Constitucional n. 95/16 ('Novo Regime Fiscal'), bem como o artigo 14 da Lei Complementar n. 101/2000 (LRF), **por não apresentarem o impacto orçamentário e financeiro decorrente da renúncia fiscal nem a respectiva medida de compensação** (BRASIL, 2017, grifo nosso).

Conforme disposição constitucional, se o “Presidente da República considerar o projeto no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente” (BRASIL, 2018)<sup>46</sup>. Nesse caso, deve o Presidente vetar o dispositivo que considerar inconstitucional. Trata-se assim de regra de conduta impositiva para validade do

---

<sup>45</sup> Mensagem nº 304/2017, do Presidente da República.

<sup>46</sup> BRASIL. Constituição Federal de 1988, art. 66, §1º.

ato, em que “os motivos do veto são também imprescindíveis à sua validade. O Presidente tem que dizer se veta por motivo de inconstitucionalidade ou por motivo de inconveniência. E não basta, para a validade do veto, apenas fazer tal enunciado – há que se demonstrar a inconstitucionalidade ou a inconveniência” (SILVA, 2006, p. 356). Por outro lado, a deliberação legislativa sobre o veto também deveria fundamentar-se em vista dessa obrigatoriedade, segundo o mencionado autor, ou seja, sendo imprescindível para a validade do veto motivar suas razões, razoável seria a deliberação legislativa sobre ele também precisar ser fundamentada em cada ponto alegado na motivação.

No caso em análise, o núcleo de inconstitucionalidade alegado, nas razões desse veto, foi a falta de apresentação da estimativa do impacto orçamentário e financeiro da renúncia fiscal, nos termos do art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Dessa forma, a decisão do Presidente fora abrigada em dispositivo mandamental, que no mínimo, não prescinde de análise, sobre a inconstitucionalidade, pelo Congresso Nacional<sup>47</sup>, quando da deliberação do veto. Em outros termos, se a Constituição determina que o Presidente da República deve vetar o projeto considerado inconstitucional, certamente o Poder Legislativo deve enfrentar a questão inconstitucional alegada, quando da deliberação do veto sobre o projeto.

Conforme visto anteriormente, a razão alegada trata de exigência introduzida, pelo Novo Regime Fiscal (EC 95/2016) que, entre outras coisas, exige seja a proposição legislativa acompanhada do relatório de estimativa do impacto orçamentário e financeiro, “quando a proposição legislativa crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita” (BRASIL, 2018); e que a falta desse requisito, evidenciaria vício de inconstitucionalidade formal, no procedimento de formação da norma, já que não cumpriu com o requisito constitucional durante a fase de tramitação da matéria. Nesse contexto, a estimativa de custos e impacto econômico-financeiro da medida legislativa proposta se faz essencialmente necessário.

À despeito do motivo de inconstitucionalidade alegado no veto, em votação<sup>48</sup>, na sessão conjunta do Congresso Nacional, em 22/11/2017, o Veto nº 26/2017 foi rejeitado. Dessa forma, do projeto de lei de conversão anteriormente vetado, foi gerada a Lei nº 13.524,

---

<sup>47</sup> Idem. Art. 57, IV.

<sup>48</sup> Votação ocorreu nos termos do art. 43 do Regimento Comum do Congresso Nacional.

de 27/11/2017 (BRASIL, 2017). O veto foi colocado em pauta nas sessões conjuntas dos dias 8 e 22/11/2017, do Congresso Nacional; mas, pelo que se observa, não consta consignado, nas Atas dessas sessões conjuntas, nenhuma observação ou debate concernente ao motivo de inconstitucionalidade alegado no veto. Também não consta, por parte do Poder Legislativo, apresentação do relatório de estimativa do impacto orçamentário e financeiro, no intuito de sanar o vício formal de inconstitucionalidade, alegado pelo Presidente da República.

Observou-se, portanto, não haver preocupação por parte dos parlamentares, no sentido de sanar o vício de inconstitucionalidade alegado no veto, preventivamente. Nesse sentido, uma primeira consideração seria, por que razão não se deliberou efetivamente sobre determinação oponível ao Presidente, quando da deliberação do veto – na apreciação do projeto a ser sancionado, deve-se avaliar se o mesmo é inconstitucional, e assim sendo, vetá-lo<sup>49</sup>. Tão somente, conforme transcrição em Ata das sessões, ocorreu deliberação com decisão de caráter eminentemente político – ou melhor, baseado em acordo de lideranças políticas com a classe dos representantes da indústria audiovisual.

Ocorre que a decisão legislativa baseou-se no consenso político, entre Lideranças, Governo e interessados da indústria audiovisual, sem se ater ao requisito técnico (estimativa de impacto, art. 113, do ADCT) necessário à validade da norma em questão e, assim, sem discutir o vício formal inerente ao processo de formação da norma. Ressalta-se que o dispositivo constitucional determina que as Casas legislativas do Congresso Nacional devem se reunir para conhecer e deliberar sobre o veto (art. 57, IV c/c art. 66 §4, da CF/88)<sup>50</sup>. Assim,

---

<sup>49</sup> Observa-se que conforme dispositivo constitucional, deve o Presidente vetar a matéria caso ele a considere inconstitucional. Constituição Federal de 1988: art. 66 § 1º - “**Se o Presidente da República considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional** ou contrário ao interesse público, **vetá-lo-á total ou parcialmente**, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente do Senado Federal os motivos do veto” (BRASIL, 2018, grifo nosso).

<sup>50</sup> O Regimento Interno do Congresso Nacional (RICN), de 1970, relega ao mínimo a forma como se dará a apreciação de vetos. Apenas consigna a cientificação do veto aos pares, pela distribuição de avulsos com texto do projeto e indicação das partes vetadas; depois disso, já propõe seja a matéria incluída em pauta para discussão. Assim: **Art. 104-A**: “O prazo de que trata o §4º do art. 66 da Constituição Federal será contado da protocolização do veto na Presidência do Senado Federal. Art. 105. (...) **Art. 106. Distribuídos os avulsos com o texto do projeto, com indicação das partes vetadas e sancionadas, os vetos serão incluídos em Ordem do Dia.**” (...) **Art. 106-A**. “A discussão dos vetos constantes da pauta far-se-á em globo” (BRASIL, 2018, grifo nosso). Dessa forma, observa-se omissão no RICN apenas consigna a forma como a Casa se reunirá para deliberar e de como se realizará a discussão em globo e o procedimento de votação dos vetos (Arts. 104-A a 106-D, do RICN). No entanto, pelo art. 151 do RICN, aplicam-se disposições do RISF ou do RICD nos casos omissos, como o que ora se observa. Ademais, o art. 134 do RICN determina que projeto de lei, aprovado em uma das Casas do Congresso Nacional, seja enviado à outra Casa, em autógrafos assinados pelo respectivo Presidente, com ementa e acompanhado de cópia ou publicação de todos os documentos, votos e discursos que o instruíram em sua tramitação.

o enfrentamento da questão fomentaria o debate e legitima a decisão, servindo ainda de incentivo à democracia.

Desse modo, careceu a matéria de um maior debate em torno da alegação de inconstitucionalidade no veto. “A ideia de que deve haver uma discussão, e não apenas uma votação, pressupõe a apresentação de argumentos e contra-argumentos, que idealmente devem envolver razões e informações, acerca das propostas submetidas às Casas Legislativas” (BARCELLOS, 2016, p. 120).

Ocorre que, na prática, a apreciação desse veto, ao menos no que foi publicado, se deu estritamente sob critérios de juízo político, sem se ater ao debate do impacto financeiro-orçamentário que a sociedade irá suportar por intermédio do erário<sup>51</sup>. Salutar a necessidade de apoio a tão importante atividade cultural brasileira, entretanto, considerando-se envolver questão orçamentária e financeira, a decisão política de deliberação tomada deve ser também nesse momento acompanhada dos estudos de impactos financeiros causados pela aprovação da norma, conforme prescrição constitucional.

Observa-se, portanto, a omissão dos agentes políticos, na apresentação da estimativa de impacto de custos orçamentário-financeiros, não sendo suprido essa deficiência em nenhuma fase do procedimento de formação da lei. No caso, há evidente falta de elemento essencial de justificativa nas alegações de motivo, em toda a tramitação da matéria até seu provimento final. Assim, a referida lei gerada, que concede o benefício fiscal do Recine<sup>52</sup>, quando de sua tramitação legislativa, não foi acompanhada do relatório de estimativa do impacto orçamentário e financeiro e, mesmo vetada por vício de inconstitucionalidade, teve o veto rejeitado, mas sem também apresentar a devida exigência constitucional da estimativa.

Cumprir ressaltar que, à despeito da promulgação, devido à rejeição do veto, conforme ainda visto anteriormente, a norma gerada ainda padece de vício formal de constitucionalidade, já que não cumpriu com requisito constitucional necessário de

---

<sup>51</sup> A título de exemplo, segue descrição, em Ata de sessão, de pronunciamento, em que a parlamentar, durante a deliberação do veto, manifestou-se dizendo: “A SR<sup>a</sup> SORAYA SANTOS (PMDB - RJ. Sem revisão da oradora.) – Presidente, da forma como nós acordamos em relação à defesa dessa matéria, eu quero dizer que nós tivemos uma reunião com todo o setor, com o Presidente Michel Temer, todos os representantes do audiovisual. **Foi costurado neste plenário, com todos os partidos, um acordo para a derrubada do veto.** É muito importante prorrogar o prazo de financiamento, é muito importante que cada um que defende a cultura e o audiovisual brasileiro esteja aqui votando” (BRASIL (CN), 2017, grifo nosso).

<sup>52</sup> Observa-se que, no momento de deliberação legislativa do veto, já havia medida provisória (MPV 796/2017) publicada no Diário Oficial da União, sobre a mesma matéria, na mesma data de publicação do veto a essa matéria.

justificativa. Nesse sentido, o vício formal afeta “o ato normativo singularmente considerado, independentemente de seu conteúdo, referindo-se, fundamentalmente, aos pressupostos e procedimentos relativos à formação da lei” (MENDES, p. 8)<sup>53</sup>.

Nesse sentido, parte da Lei nº 13.524/2017, promulgada pela derrubada do veto, foi depois revogada, em alguns dispositivos, pela Lei nº 13.594/2018, de forma que apenas parte dessa lei subsistiu. Todavia, restam ainda vigentes dispositivos que tratam da prorrogação do Recine, conforme exposição dos arts. 14, §4; e Art. 9º, Parágrafo único, da Lei nº 12.599/2012, conforme teor abaixo:

**Art. 9º** Fica instituído o Programa Cinema Perto de Você, destinado à ampliação, diversificação e descentralização do mercado de salas de exibição cinematográfica no Brasil, com os seguintes objetivos: **Parágrafo único.** (...) O Programa previsto no caput deste artigo atenderá prioritariamente os complexos de exibição cinematográfica situados em Municípios de porte médio e deverá observar a distribuição proporcional dos projetos financiados com recursos da União entre as regiões do País. (Redação dada pela Lei nº 13.524, de 2017)

(...)

**Art. 14.** No caso de venda no mercado interno ou de importação de máquinas, aparelhos, instrumentos e equipamentos, novos, para incorporação no ativo imobilizado e utilização em complexos de exibição ou cinemas itinerantes, bem como de materiais para sua construção, fica suspensa a exigência: (Vide Medida Provisória nº 770, de 2017) (Vide Medida Provisória nº 796, de 2017) (Vide Lei nº 13.524, de 2017) (Vide Lei nº 13.594, de 2018)

(...)

**§ 7º** O prazo para fruição do benefício de que trata o caput deverá respeitar o disposto no § 1º do art. 92 da Lei nº 12.309, de 9 de agosto de 2010. **(Revogado pela Medida**

**Provisória nº 770, de 2017)** (Revogado pela Medida Provisória nº 796, de 2017 (Revogado pela Lei nº 13.524, de 2017) (BRASIL, 2018, grifo nosso).

Esses dispositivos vigentes especificamente tratam da prorrogação do Recine de forma e guardam relação direta ao elemento de justificativa necessário à motivação do ato Legislativo aprovado que gerou a lei que, conforme visto anteriormente, não seria válido, presumivelmente inconstitucional. Isso porque se fundamenta em insuficiente ou inexistente justificativa tida como requisito constitucional essencial de fundamento para a validade do ato.

Além disso, conforme visto anteriormente, essa lei guarda requisitos de generalidade e abstração indubitavelmente passíveis de controle abstrato, em sede de ADI, no SFT,

---

<sup>53</sup> Texto base: Gilmar Ferreira Mendes, Controle de Constitucionalidade, pp. 1 - 50 (ILB: TGCC - texto em formato pdf cedido pelo autor). Disponível em: <https://saberes.senado.leg.br/course/view.php?id=1038>. Acesso em: 21 Ago. 2018.

conforme jurisprudência atualmente firmada. Nesse sentido, passível de ser declarada a inconstitucionalidade formal desses dispositivos vigentes.

Dessa forma, a omissão não trouxe para deliberação parlamentar, popular ou social as questões relativas aos impactos a serem suportados pela fazenda pública com a transformação da propositura em lei. Também, a omissão do parecer da Comissão destinada a apreciar a matéria, sobre a questão do veto, não teria sido suficiente para a completude do contraditório e da ampla-defesa, institutos que fundamentam a decisão no curso do procedimento de formação da norma, nem ainda para a deliberação bem informada tanto de parlamentares quanto da população, muito menos o saneamento do vício alegado no veto, em vista de um controle de constitucionalidade preventivo.

## CONCLUSÃO

O presente trabalho examinou, à luz do controle de constitucionalidade, a justificativa como motivação necessária ao devido provimento de formação da lei, mediante análise do requisito de estimativa do impacto de custos da proposição legislativa, em fase do direito ao devido processo legislativo. Para tanto, fez-se um estudo de caso da deliberação legislativa sobre o Veto nº 26/2017, do Presidente da República, ao Projeto de Lei de Conversão nº 18/2017.

A questão de pesquisa foi em qual medida a justificativa contribui para a motivação necessária do ato legislativo, sendo observado que a justificativa favorece ao debate deliberativo e supre meio importante de fundamentação (motivação) do ato legislativo. Firma-se inclusive como preceito constitucional de requisição técnico necessário ao devido provimento da medida legislativa pretendida, no caso do requisito de estimativa de custos em proposições legislativas que, de certa forma, geram efeito diminutivo para a Fazenda Pública. Enfim, se as circunstâncias que evidenciaram a necessidade da medida legislativa a ser tomada foram devidamente motivadas no decorrer do procedimento de formação normativa; especialmente, no presente estudo de caso, se os custos estimados da medida, em vista do custo e impacto, como um todo social, devidamente fundamentados pelo legislador, quando da deliberação desse tipo de proposição legislativa. Nesse sentido, a justificativa da proposição legislativa finaliza cumprir à necessária motivação da medida legislativa a ser



tomada; mais ainda, para o direito intersubjetivo ao devido processo legislativo em nosso Estado Democrático de Direito.

A controvérsia investigada remeteu à possibilidade de a insuficiente motivação ensejar a invalidade constitucional da lei, por conta de vício formal decorrente da falta de comprometimento com a ordem Constitucional e com as demandas do sistema político representativo democrático de deliberação. Em razão disso, a análise da formação legislativa da lei em vista do cumprimento formal de regra ou de princípio constitucional do Estado Democrático de Direito. Nesse contexto, a depender a situação, o vício de insuficiente motivação poderá ensejar ilicitude típica ou atípica se ação legislativa tomada do distanciamento da lógica de regras ou valores e princípios instituídos na Constituição Federal.

Dessa forma, os objetivos gerais da pesquisa se cumpriram ao estudo de caso proposto, mais pela positivação em regra constitucional da demonstração do impacto orçamentário-financeiro (elemento mínimo de justificação) como requisito essencial à motivação do ato legislativo; sendo a caracterização do vício de insuficiente motivação da proposição legislativa, nesse caso, evidenciada como espécie de ilícito típico durante o processo de formação legislativa da lei. Compreende-se também a lei guarda requisitos de generalidade e abstração, conforme jurisprudência atualmente firmada, podendo inclusive ser questionada em sede de ADI, por vício formal de constitucionalidade.

No caso do Veto nº 26/2017, em exame, verificou-se que, por se tratar de matéria que concede benefício fiscal, deve ser a proposição acompanhada da estimativa de impacto financeiro-orçamentário, como pressuposto de validade da matéria legislativa que, se transformada em lei, gera efeito diminutivo para a Fazenda Pública. Isso porque seria juridicamente lícita e adequada a norma que teve seu procedimento de formação em conformidade com a lógica de valores e princípios que substantivam o processo legislativo. Nesse sentido, a justificativa, entre outros aspectos, compreende seja a proposição legislativa acompanhada da estimativa de custos, em conformidade com preceito de adequação e licitude de formação da lei, servindo de fundamentação necessária para o devido procedimento legislativo de formação da lei em sentido amplo.

Assim, a pesquisa concluiu que a justificação dos atos legislativos pode colaborar para melhor desempenho da função legislativa em vista do direito subjetivo ao devido processo legislativo. No caso da estimativa de impactos fiscais, em vista dos objetivos desse

elemento, a matéria legislativa poderia ainda ser acompanhada de relatórios de mensuração do resultado efetivo da política pretendida e serviria como medida de avaliação da efetividade da medida política, inclusive como forma de motivação da continuidade ou da suspensão das políticas públicas.

A justificativa com impactos contribui para fundamentação do ato legislativo e também para eficiência da gestão orçamentária e financeira das administrações públicas e o melhor exercício da representação política. Além de atender ao dispositivo constitucional (art. 113, ADCT, da CF/88), expõe os motivos que contribuirão para enriquecimento do debate deliberativo, transparência dos atos públicos e oferece ainda maior possibilidade às vias de avaliação e controle social do ato Legislativo que aprovou ou não a mudança no ordenamento jurídico positivo. Mais ainda, a justificativa reforça a legitimidade da lei, contribuindo assim para aprimoramento da democracia-representativa brasileira.

Na prática, o processamento legislativo do Veto em exame realizou-se em contexto iminente de acordo político, sem a consideração de critérios necessários ao devido procedimento de formação normativa, sem instrução suficiente que fundamentasse na forma devida a medida de prorrogação do programa Recine.

Portanto, conforme visto a não observância de preceito necessário ao devido processo legislativo constitui tipo de ilícito inerente à formação da norma, podendo, assim, a Lei nº 13.524, de 27/11/2017, ter sua validade questionada pelas vias de controle de constitucionalidade. Isso porque, a decisão política, no caso do veto examinado, firmou-se em acordo firmado entre o poder político (parlamentares e chefe do Executivo) e a classe de produção audiovisual sem levar em consideração o requisito de estimativa do impacto financeiro-orçamentário da proposição legislativa.

Ocorre que o processo legislativo objetivamente parametrizado pressupõe ferramentas de mensuração e avaliação do impacto da proposição legislativa que servem como justificativa da medida legislativa proposta, tendo em vista a suficiente motivação de necessidade da nova lei produzida; serve, também, de requisito essencial à validade da lei aprovada, mais ainda como mecanismo de avaliação e limitação constitucional da atividade legislativa de produção normativa. Nesse caso, a necessidade de maior aprofundamento no tema, inclusive análise de outros elementos necessários à justificação a serem objetivamente considerados na proposição legislativa.

Também, necessidade de aprofundar estudo no sentido de melhorias no sistema normativo-regimental. Caso da oportunidade de apresentação da estimativa de impacto fiscal não ser anexada ao anteprojeto protocolado na respectiva Casa Legislativa ou não constar da exposição de motivos. Possibilitando, assim, anexar em momento posterior, quando do aprofundamento do debate, sobre a matéria, em instância pertinente. Inclusive, no caso de veto que alegue a falta desses requisito como razão, o relatório nesse caso poderia ser anexado antes da deliberação correspondente.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Luiz Carlos Barnabé de. Introdução ao direito econômico. 4ª. Ed. São Paulo: editora Saraiva, 2012. Epub.

ATIENZA, Manuel. MANERO, Juan Ruiz. **Ilícitos atípicos: sobre o abuso de direito, fraude à lei e desvio de poder**. 1ª. Ed. São Paulo: Marcial Pons, 2014.

BARCELLOS, Ana Paula de. **Direitos fundamentais e direito à justificativa: devido procedimento na elaboração normativa**. 2ª. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

BARROSO, Luiz Roberto. A efetividade das normas constitucionais revisitada. **Revista de direito administrativo**. Rio de Janeiro, v. 197, jul./set. 1994.

\_\_\_\_\_. **O Controle de Constitucionalidade no Direito brasileiro**. 7ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>.

BRASIL. Mensagem nº 304, de 23 de agosto de 2017. Despacho do Presidente da República que comunica razões do veto ao Projeto de Lei de Conversão nº 18/2017. **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, 24 de agosto de 2017. Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=10&data=24/08/2017>. Acesso em: 02 Ago. 2018.

BRASIL. Congresso Nacional. Sessão Conjunta do Congresso Nacional. **Diário do Congresso Nacional**. Brasília-DF, 23 de novembro de 2017. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaPaginasDiario?tipDiario=2&datDiario=23/11/2017&numPagina=64&from=DiarioLaTeX>. Acesso em 02 Ago. 2018.

CAMBI, Eduardo. **Neoconstitucionalismo e neoprocessualismo**. Revista Panóptica: Pontifícia Universidade Católica do Paraná, 2005. Disponível em: [http://www.panoptica.org/seer/index.php/op/article/view/Op\\_2.2\\_2007\\_1-44/64](http://www.panoptica.org/seer/index.php/op/article/view/Op_2.2_2007_1-44/64). Acesso em: 18 Ago. 2018.

CHEVITARESE, Alessia Barroso Lima Brito Campos. **Controle Jurisdicional do Processo Legislativo: Natureza e Limitações do Mandado de Segurança**. Curitiba: Juruá, 2016.

COÊLHO, Marcus Vinicius Furtado. **Garantias Constitucionais e Segurança Jurídica**. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

DINIZ, Antonio Carlos de Almeida. **Teoria da Legitimidade do Direito e do Estado: uma abordagem moderna e pós-moderna**. São Paulo: Landy Editora, 2006.

ELY, John Hart. **Democracia e desconfiança: uma teoria do controle judicial de constitucionalidade**. Traduzido por Juliana Lemos. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

FILHO, Gonçalves Ferreira Filho. **Curso de Direito Constitucional**. 38<sup>a</sup>. Ed. São Paulo: Saraiva, 2012. Epub.

GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças Públicas: teoria e prática no Brasil**. 3<sup>a</sup>. Ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

GOMES, Duarte; BORBA, Diogo. **Psicologia das Organizações**. CoimbraCompanions: Universidade de Coimbra, 2011. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?id=7rizCwAAQBAJ&pg=PA249&lpg=PA249&dq=a+motiva%C3%A7%C3%A3o+e+a+realidade+subjacente&source=bl&ots=IWaEE4YMYO&sig=At-dHON113E1R8TrKMTlq9Nzl8A&hl=en&sa=X&ved=0ahUKEwiXhqqdyrHcAhWIE5AKHbAkAzIQ6AEIeTAI#v=onepage&q=a%20motiva%C3%A7%C3%A3o%20e%20a%20realidade%20subjacente&f=false>. Acesso em: 22 Jul. 2018.

JANUÁRIO, Antonelle Martins. O controle judicial de matérias *interna corporis* no curso do processo legislativo. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIX, n. 152, set 2016. Disponível em: <[http://ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=17853](http://ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=17853)>. Acesso em: 11 Ago. 2018.

JR. DIDIER, Fredie; SARNO, Paula; *et al.* **Ações constitucionais**. 3<sup>a</sup>. ed. Salvador: Jus Podium, 2008.

JÚNIOR, Dirley da Cunha. **Controle de constitucionalidade: teoria e prática**. 6a. ed. Salvador: JusPodivm, 2012.

JUNIOR, Bruno Heringer. Desvio de poder legislativo: fundamentos jurídico-constitucionais para sua sindicância judicial. *Revista do Curso de Direito da FSG*. Caxias do Sul, v. 4, Jul./Dez. 2008. Disponível em: <http://ojs.fsg.br/index.php/direito/article/viewFile/95/108>. Acesso em: 20 Ago. 2018.

JUNIOR, Gabriel Dezen. **Processo Legislativo completo: esquematizado em quadros**. Brasília: Alumnus, 2017.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional esquematizado**. 15<sup>a</sup> ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

MARICATO, Carla Andrade. Republicanismo. **Revista de Direito Público**. Londrina, v. 2, n. 2, Mai./Ago. 2007.

MEDINA, Roberto de Gouvea. **Direito Processual Constitucional**. 4ª Ed. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes; ALEIXO, Délcio Balestero; FILHO, José Emmanuel. **Direito Administrativo Brasileiro**. 39ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. Opinião: Ainda há juízes em Berlim. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 18 abr. 1996. Disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1996/4/18/opinioao/7.html>>. Acesso em: 10 ago. 2018.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Controle de constitucionalidade: aspectos jurídicos e políticos**. São Paulo: Saraiva, 1990.

\_\_\_\_\_. **Curso de Direito Constitucional**. 7ª. Ed. São Paulo: Saraiva, 2012. Epub.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 32ª. Ed. São Paulo: Atlas, 2016. Epub.

NEGRI, André Del. **Controle de Constitucionalidade no Processo Legislativo: Teoria da Legitimidade Democrática**. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2003.

PEDERIVA, João Henrique; PEDERIVA, Patrícia Lima Martins. Responsividade democrática na democracia brasileira. **Revista do Serviço Público**. Brasília, v. 67, 2016. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/1042>. Acesso em: 25 Jul. 2018.

PEREIRA, Bruno Claudio Penna Amorim. **Jurisdição constitucional do processo legislativo: legitimidade, reinterpretação e remodelagem do sistema no Brasil**. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2012.

PIEROTH, Bodo; SCHLINK, Bernhard. **Direitos Fundamentais**. Traduzido por Francisco de Sousa e Antônio Franco. São Paulo: Saraiva, 2012. – (Série IDP).

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. 30ª. Ed. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 2017.

\_\_\_\_\_. **Discricionariedade Administrativa na Constituição de 1988**. 3ª. Ed. São Paulo: Ed. Atlas, 2012.

PRADO, Mariana Motta. Eficiência: análise de custo-benefício e o direito. *In Temas de filosofia do direito: novos cenários, velhas questões*. Organizado por SOARES, Fabiana; BITTAR, Eduardo Carlos. Barueri, SP: Manole, 2004. P. 33.

RAMOS, Elival da Silva Ramos. **Perspectivas de evolução do controle de constitucionalidade no Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2010.

RAMOS, João. **A iniciativa Legislativa Parlamentar: a decisão de legislar**. Coimbra: Edições Almedina, 2005.

RODRIGUES, Nina Tricia Disconzi; RODRIGUES, Lucas Mateus Canabarro. Novos rumos para a democracia representativa no Brasil e a PEC 61/2007 do Senado Federal. *Revista de informação legislativa: RIL*, v. 54, n. 216, p. 181-205, out./dez. 2017. Disponível em: <[http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/216/ril\\_v54\\_n216\\_p181](http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/216/ril_v54_n216_p181)>. Acesso em: 25 Jul. 2018.

ROSS, Alf. **Direito e Justiça**. 2ª. Ed. São Paulo: Edipro, 2007.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 38ª. Ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

\_\_\_\_\_. **Teoria do Conhecimento Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2014.

SILVEIRA, Daniel Coutinho. **Prova, argumentação e decisão**: critério de suficiência para orientação de juízos de fato no direito processual brasileiro. São Paulo, SP: USP. Originalmente apresentada como dissertação de mestrado, Universidade de São Paulo, 2011.

SOARES, Fabiana de Meneses. **Teoria da legislação: formação e conhecimento da lei na idade tecnológica**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor: 2004.

SOUZA, Carlos Aurélio Mota de. **Segurança jurídica e jurisprudência**: um enfoque filosófico-jurídico. São Paulo: LTr, 1996.

TÁCITO, Caio. O desvio de poder no controle dos atos administrativos, legislativos e jurisdicionais. **Revista de direito administrativo**. Rio de Janeiro, v. 188, abr/jun. 1992.

TEIXEIRA, João Paulo Allain. Constituição e democracia: entre liberalismo e comunitarismo. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**. São Paulo, n. 6, Jul/Dez, 2005.

TJ-MG - Remessa Necessária-Cv: 10301150131599001 MG, Relator: Carlos Roberto de Faria, Data de Julgamento: 08/03/2018, Data de Publicação: 19/03/2018. Disponível em <https://tj-mg.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/557514065/remessa-necessaria-cv-10301150131599001-mg/inteiro-teor-557514175?ref=juris-tabs>. Acesso em: 31 Jul. 2018.