

## **O PROCESSO LEGISLATIVO BRASILEIRO SOB A PERSPECTIVA DOS PRINCÍPIOS DA INTEGRIDADE E DA COERÊNCIA**

**SANTOS, Kátia Ferreira<sup>1</sup>  
HOFFMANN, Eduardo<sup>2</sup>**

### **RESUMO:**

O presente estudo tem por objetivo demonstrar a importância do processo legislativo na criação de um sistema coerente de normas e íntegro, de modo a permitir uma melhor compreensão dos cidadãos. Ainda, procura demonstrar que a produção normativa se dá pela necessidade do ser humano, que é um ser social, ou seja, que precisa conviver em sociedade. Contudo, para que ocorra o equilíbrio social, normas são produzidas em excesso e, em sua maioria, não atendem aos problemas de maior complexidade da sociedade contemporânea. Não obstante, oportuniza a abertura de reflexão a respeito dos critérios que são utilizados pelos legisladores na produção da norma. Procura ainda, esclarecer quais são os critérios que o autor de leis utiliza para produzir o Direito, bem como, se é obrigado a guardar coerência com o corpo normativo posto, em especial, com a Constituição da República Federativa do Brasil ou se pode agir de acordo com sua discricionariedade. Para alcançar tais objetivos, utiliza-se a pesquisa bibliográfica, com abordagem no método dedutivo, com o intuito de analisar estudos pré-existentes, a fim de obter elementos que contribuam para a compreensão do tema em questão, pautando-se na exploração e seleção do material pesquisado, tendo como alicerce, livros e artigos científicos que abordam a temática, a Teoria do Direito e a hermenêutica política de Ronald Dworkin.

**PALAVRAS-CHAVE:** Processo Legislativo, Coerência, Antinomias.

## **THE BRAZILIAN LEGISLATIVE PROCESS FROM THE PERSPECTIVE OF INTEGRITY AND COHERENCE PRINCIPLES**

### **ABSTRACT:**

This study aims to demonstrate the importance of the legislative process in creating a coherent and comprehensive system of rules, enabling a better understanding by citizens. Furthermore, it seeks to show that normative production is driven by the needs of human beings, who are social creatures that must coexist in society. However, in pursuit of social equilibrium, an excess of rules is generated, with the majority of them failing to address the more complex issues of contemporary society. Nevertheless, this study encourages reflection on the criteria used by legislators in the production of norms. It also aims to clarify the criteria used by the authors of laws in creating the legal framework and whether they are obligated to maintain coherence with the existing normative body, especially the Constitution of the Federative Republic of Brazil, or if they can act based on their discretion. This is investigated through bibliographic research using a deductive method, analyzing pre-existing studies to gain insights that contribute to the understanding of the subject. The study is based on the exploration and selection of

---

<sup>1</sup> Acadêmica do Curso de Direito do Centro Universitário Assis Gurgacz – FAG. E-mail: [k\\_thia88@hotmail.com](mailto:k_thia88@hotmail.com).

<sup>2</sup> Docente Orientador do Curso de Direito do Centro Universitário Assis Gurgacz – FAG. E-mail: [ehoffmann@fag.edu.br](mailto:ehoffmann@fag.edu.br)

the researched materials, primarily using books and scientific articles that address the Theory of Law and the political hermeneutics of Ronald Dworkin.

**KEYWORDS:** Legislative Process, Coherence, Antinomies.

## 1 INTRODUÇÃO

O ser humano é um ser gregário, que desde os primórdios convive em comunidades, ou seja, não se trata de uma escolha, mas uma necessidade. Diante desse fato, acredita-se que o homem é um ser social e que por conta desse instinto de viver em sociedade se reúne com outros indivíduos formando comunidades e consequentemente, organizam-se de modo a permitir a melhor evolução.

Nesse sentido, para que haja harmonia nessa relação é inevitável a utilização do Direito, pois é o meio fundamental para a regularização dos conflitos que são gerados nas relações sociais, bem como a produção de normas que contribuam para o equilíbrio social e a segurança em suas relações. Assim sendo, é possível perceber que a criação de normas está presente desde os primórdios da sociedade, mesmo que intrínseca a religião e a política; nesta senda, cumpre recordar de que nem sempre houve normas escritas que direcionassem o povo.

De fato, ao olhar o passado evidencia-se a importância do Direito sobre as relações sociais, visto que atua como uma ferramenta de pacificação no que se refere a convivência entre os membros de uma sociedade e estabelece normas de conduta, como o que podem ou não fazer, ou deixar de fazer, sempre sob a incidência de um elemento jurídico.

Por conseguinte, percorrendo a história, percebe-se que a criação de leis de normas e dos códigos para regulamentar a relação social é um campo vasto e complexo que sem dúvidas abordam diversas questões, entre elas: sociais, políticas, culturais, direitos humanos, igualdade de gênero, ambiente, entre outros, em razão da necessidade humana de conviver em sociedade e o Estado de regulamentar esse convívio.

Nessa esfera, para contribuir com a estabilidade das relações sociais, tendo por base o Estado Democrático de Direito, passou-se a ser discutido a partir da Revolução Francesa entre os anos de 1789 a 1799, a qual colocou fim ao estado absolutista em que o rei era o soberano e transmite-se ao povo o direito de ditar as regras e consolidar a dignidade da pessoa humana.

Em que pese, o Estado Democrático de Direito é um modelo de Estado em que a soberania popular é fundamental, bem como é marcado pela separação dos poderes, Poder

Legislativo, Poder Executivo e Poder Judiciário, com o intuito de que sejam harmônicos entre si, a fim de que a soberania popular não seja comprometida por eventual desequilíbrio nesses.

E para ratificar a soberania popular, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 inseriu em seu texto legal o Estado Democrático de Direito, o qual permitiu a eleição de um representante da população, responsável pelos interesses da sociedade, e, também, tornou-se encarregado pelo agir do Estado Legislativo, quando da adoção do modelo político da teoria da tripartição de poderes, ao estabelecer o Poder Legislativo como o responsável tipicamente pela produção normativa.

Desde então, nossos representantes têm produzido normas legais em excesso, sem observar parâmetros de qualidade, clareza, aplicabilidade, recursos, incoerentes, impraticáveis e pior, feitas com interesses pessoais, ou ainda, atendendo aos interesses de determinados grupos, pensando somente em sua reeleição, deixando de responder aos complexos problemas da sociedade contemporânea

Por esse motivo, o presente estudo pretende demonstrar a importância do processo de produção legislativa de maneira coerente e íntegra. Ou melhor dizendo, objetiva-se averiguar se o autor de leis brasileiras observa a coerência com o corpo normativo posto ou se ele possui plena autonomia para criar o Direito, de acordo com sua discricionariedade.

Além disso, procura-se observar a integridade legislativa como condição de possibilidade da limitação da discricionariedade dos legisladores, utilizando-se de pesquisas metodológicas de cunho bibliográfico, pautando-se na exploração e seleção do material pesquisado, tendo como alicerce livros e artigos científicos que abordam a Teoria do Direito e a hermenêutica política de Ronald Dworkin.

Vale ressaltar, que essa pesquisa tem cunho pessoal, em razão de que a autora é servidora pública municipal prestando serviços no apoio técnico legislativo, ou seja, quando da produção legislativa de competência do Poder Executivo Municipal. E percebeu a importante atenção a ser desenvolvida nesse aspecto, tendo em vista a quantidade de leis ordinárias que são sancionadas por semana e que em tese, não produzirão efeitos no mundo jurídico.

## **2 DA TRIPARTIÇÃO DE PODERES**

O processo legislativo, na antiguidade, se dava pela própria população, os quais poderiam criar regras e normas de acordo com a sua necessidade ou interesse do grupo social.

Contudo, na sequência da história verifica-se que os monarcas eram os legisladores e a partir da Idade Média o processo legislativo passou a ser exercido por representantes do povo que somente aprovavam as medidas que eram propostas pela monarquia.

No entanto, a produção legislativa dos monarcas foi se dissolvendo e os representantes do povo passaram a solicitar alterações nas propostas e a função legiferante foi sendo conquistada por esses, e quando isso ocorre a produção de novas normas torna-se jurídica. Dessa maneira, o processo legislativo que surgiu na França e na Inglaterra, nos séculos XVII e XVIII, trata-se do modelo que conhecemos na atualidade.

Portanto, com o intuito de garantir esse direito, de produção normativa sob a égide do povo, foram criados meios de proteção e uma das formas foi a divisão do Estado em três poderes, quais sejam: o Poder Legislativo, o Poder Executivo e o Poder Judiciário, os quais devem ser harmônicos entre si, com a finalidade de que a soberania popular não seja comprometida.

Assim sendo, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, também se utiliza do modelo político da teoria da tripartição de poderes, descrita pelo filósofo Montesquieu, cujo objetivo principal é impedir que os poderes políticos de uma sociedade se concentrem demais em uma única autoridade (FERREIRA FILHO, 2015).

Diante dessa divisão de poderes, ficou determinado que o processo legislativo será desenvolvido tipicamente pelo Poder Legislativo, o qual compreende o seguinte processo: iniciativa, discussão, votação, sanção ou veto, promulgação e publicação, como as fases do processo legislativo (GUIMARÃES, 2018).

Em resumo, estabelece-se o processo legislativo nos artigos 59 a 69, seção VIII do Capítulo I do Título IV, da Constituição Federal de 1988, como um importante mecanismo de fortalecimento da democracia, quais são as proposições legislativas, que podem ser Emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções, que devem ser produzidos respeitando a Carta Magna (BRASIL, 1988).

## 2.1 DO PODER LEGISLATIVO

Com base na divisão dos poderes, proposta por Montesquieu, o Poder Legislativo tornou-se responsável por estabelecer, criar ou elaborar leis, o qual exerce sua função por meio do Congresso Nacional, que é composto pela Câmara dos Deputados, representantes do povo, e o Senado Federal, representantes dos Estados, adotando-se o sistema bicameral com a sanção presidencial (BRASIL, 1988).

Neste contexto, a ação legiferante brasileira se dá por meio do bicameralismo, a qual é estabelecida quando ocorre uma proposta de lei por uma das Casas legislativas, que vota e aprova o projeto de lei, e esse segue para outra Casa que deverá rever todo o projeto novamente, ou seja, votar, aprovar ou não. Além disso, uma proposta legislativa apresentada por uma Casa e emendada pela outra, deverá retornar à primeira para que essa se manifeste sobre as emendas (GUIMARÃES, 2018).

Ressalta-se ainda, que as proposições legislativas, o parlamento conta com o auxílio do Poder Executivo, pois o Presidente da República é o responsável pela sanção dos projetos de lei que tratam da competência da União, de acordo com o disposto no art. 48 da Carta Magna. Destaca-se que, o Presidente da República poderá sancionar ou vetar total ou parcialmente o projeto de lei remetido ao Poder Executivo à sua sanção ou promulgação.

## 2.2 O QUE É LEI?

No decorrer deste estudo apresenta-se que o ser humano é um ser social e que vive em comunidades e necessita da criação de normas para regulamentar suas relações sociais, assim como a divisão dos poderes em Poder Legislativo, Poder Executivo e Poder Judiciário, de quem é a responsabilidade legiferante e qual é a responsabilidade do Poder Legislativo.

Mas de fato, o que é uma Lei? Uma norma? O que é a lei no processo legiferante? Diversos significados para Lei são encontrados, alguns deles dispostos nos Dicionários da Língua Portuguesa, que dispõe: trata-se de regra, prescrição escrita que emana da autoridade soberana de uma dada sociedade e impõe a todos os indivíduos a obrigação de submeter-se a ela sob pena de sanções.

Para o Direito, nas palavras de Diniz (2022, p. 1725), a Lei pode ser definida como:

1. Produto da legislação. 2. Norma jurídica, escrita ou costumeira. Em sentido amplíssimo, a lei é toda norma geral de conduta, que disciplina as relações de fato incidentes no direito e cuja observância é imposta pelo poder estatal, como, por exemplo, a norma legislativa, a consuetudinária e as demais, ditadas por outras fontes do direito, quando admitidas pelo legislador. 3. Em sentido amplo, abrange a norma jurídica escrita, seja a lei propriamente dita, decorrente do Poder Legislativo, seja o decreto, o regulamento ou outra norma baixada pelo Poder Executivo. Compreende todo ato de autoridade competente para editar norma geral, sob forma de injunção obrigatória, como: a lei constitucional, a lei complementar, a lei ordinária, a lei delegada, a medida provisória, o decreto legislativo, a resolução do Senado, o decreto regulamentar, a instrução ministerial, a circular, a portaria e a ordem de serviço. 4. Em sentido estrito ou técnico, é apenas a norma jurídica elaborada pelo Poder Legislativo, por meio de processo adequado (DINIZ, 2022, p.1725).

O sentido material preceitua que a lei é analisada sob o seu conteúdo em conformidade com a matéria abordada por ela, ato jurídico normativo. Já no sentido formal, a Lei é analisada sob o ponto de vista de seu processo de elaboração, considerando que toda norma deve ser criada pelo poder competente, conforme os procedimentos estabelecidos pela Constituição Federal, não importando seu assunto ou conteúdo, ainda assim, devem ser criadas Leis aptas a incidir no mundo jurídico (GUIMARÃES, 2018).

No estudo em pauta, analisar-se-á a Lei sob a perspectiva do sentido formal, de acordo com as normas relativas ao Processo Legislativo estabelecidos pela Constituição Federal de 1988, as quais são enumeradas no art. 59, em que cada uma possui sua especificidade quanto ao procedimento de feitura, mas com aspectos em comum.

## 2.3 O PROCESSO LEGISLATIVO

### 2.3.1 Da Iniciativa

A iniciativa legislativa é a fase introdutória do processo de elaboração de normas jurídicas, e, portanto, é um ato necessário e suficiente para apresentar um projeto de lei dando início ao processo legislativo. Essa atividade pode ser proposta pelo Poder Legislativo como sua prerrogativa, bem como pelos Poderes Executivo e Judiciário, pelo Ministério Público e, também, por iniciativa popular, todos exercendo essa tarefa atipicamente. Logo, quando elaboram um projeto de lei devem produzir um documento que justifique a elaboração da respectiva proposta legislativa ao Poder Legislativo e à discussão popular.

Para o jurista José Afonso da Silva (2007), a iniciativa é um ato que põe movimento ao processo legislativo, pois sem a iniciativa o órgão incumbido do poder de legislar não pode exercer sua função, cujo objetivo está fixado no resultado, qual seja a lei, isto é, a formação do Direito objetivo.

### 2.3.2 Da Discussão e Votação

Após a iniciativa, a proposta legislativa recebe um número, o qual será sua referência ao tramitar pela Casa Legislativa, seguirá para às Comissões analisarem a propositura, em que deverão examinar e emitir parecer favorável ou não ao Projeto de Lei. Evidencia-se que, a Comissão de Constituição, Justiça e Redação é a comissão presente em análise de todos os projetos de lei, com o propósito de análise preventiva de constitucionalidade, legalidade, juricidade, técnica legislativa e caráter estrutural das proposições, almejando o impedimento de produção normativa ilegal.

Posteriormente, a proposição será incluída na pauta da ordem do dia, enviada ao plenário da Câmara dos Deputados ou Senado para ser discutida, conforme dispõe o art. 165 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, pois a discussão trata-se de uma etapa designada para convencimento no pleno.

Após a discussão, os parlamentares emitirão seu voto favorável ou não, sendo a proposta legislativa aprovada, a mesma seguirá para a redação final e para a Casa revisora, ou seja, caso a proposta legislativa tenha sido iniciada pela Câmara dos Deputados a Casa revisora será o Senado e vice-versa. Caso a proposta seja aprovada pela Casa revisora sem modificações, seguirá para sanção (GUIMARÃES, 2018).

Conforme sistematiza o art. 66 da Constituição Federal de 1988, a casa que conclui a votação deverá enviar o projeto de lei ao Presidente da República, que concordando, o sancionará.

### 2.3.3 Da Sanção ou Veto

O projeto de lei é encaminhado ao Presidente da República para apreciação, o qual poderá sancionar ou vetar, isto é, na sanção, o presidente anui com o que lhe fora submetido.

Já no veto, o Presidente da República se opõe a aprovação da lei, pois entende ser ela inconstitucional ou contrária ao interesse público, conforme disposto no §1º, do art. 66, da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

No entanto, o veto do Presidente da República, parcial ou total, poderá ser rejeitado e o projeto de lei será promulgado, como dispõe os §§4º e 5º do art. 66 da Constituição Federal, o veto será apreciado em sessão conjunta, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores, e, se o veto não for mantido, será o projeto enviado, para promulgação, ao Presidente da República.

#### 2.3.4 Da Promulgação e Publicação

Depois de passar pelas etapas anteriores, a norma será promulgada pelo Presidente da República, se este não promulgar em 48 horas, o Presidente do Senado o fará. Caso não realize a promulgação, em igual prazo, deverá o Vice-Presidente do Senado fazê-lo, de acordo com o disposto no §7º, do art. 66, da Constituição Federal.

Assim, a lei passará a existir no mundo jurídico e estará apta para produzir seus efeitos, quer dizer, uma lei válida, executória e obrigatória (GUIMARÃES, 2018).

Por último, após um longo caminho até a promulgação, essa deverá ser publicada em órgão oficial da norma jurídica gerada. Pois, somente com a publicação que se torna de conhecimento público e obrigatória para os cidadãos.

### 3 DESEQUILÍBRIO DO PODER LEGISLATIVO

#### 3.1 DO EXCESSO DE PRODUÇÃO LEGISLATIVA

Após uma breve síntese de como se dá o Processo Legislativo Brasileiro, salienta-se que esse processo crescentemente vem sendo utilizado pelos representantes eleitos pela população brasileira a integrar o Poder Legislativo, o responsável tipicamente pela produção normativa.

Desde então, nossos representantes têm produzido leis em excesso, sem observar parâmetros de qualidade, clareza, aplicabilidade, recursos, incoerentes, impraticáveis e pior,

feitas com interesses pessoais, ou ainda, atendendo aos interesses de determinados grupos, deixando de responder aos complexos problemas da sociedade contemporânea.

Trilhando por esse caminho, observa-se que todo o Direito é legiferado, no caso brasileiro, ou melhor dizendo, quem legisla é o Estado, por meio de seu órgão legislativo, tendo em vista que toda norma jurídica para ser jurídica precisa ser criada por uma instituição elaboradora de leis, porém, os anseios sociais, a dinâmica dos grupos e classes, ou são esquecidos, ou ficam submetidos e limitados, pois em qualquer hipótese predomina a voz e o desejo do Estado (RODRIGUES, 2016).

Em que pese, a produção legislativa seja realizada por meio do Poder Legislativo, que é o órgão responsável, conforme determina a divisão dos três poderes adotados no Brasil, somente favorecerá a democracia quando for permeabilizado e irrigado por princípios morais e éticos, como a liberdade, a moralidade e a justiça.

Dessa forma, a confecção exagerada de leis acaba por impedir que a sociedade tenha conhecimento, respeito e aproveitamento. Além disso, quando a emissão desenfreada tem por objetivo manter o legislador na posição que ocupa, pode ensinar que o povo chegue à conclusão de que as suas leis são inúteis e que são feitas para atender a necessidade de poucos em detrimento de muitos (RODRIGUES, 2016).

Em síntese, provoca-se uma verdadeira conturbação ao homem médio, pois, por vezes, as antinomias são ininteligíveis até mesmo para os mais estudiosos da complexa ciência jurídica, que dirá a maioria das pessoas que vivem na sociedade e possuem o dever de conhecer o mínimo do ordenamento jurídico existente, uma vez que todo cidadão brasileiro não poderá declarar o desconhecimento da lei, conforme o art. 21 do Código Penal Brasileiro, é inescusável o desconhecimento da lei.

### 3.2 DA (IN)COERÊNCIA LEGISLATIVA

Para apresentar o princípio da coerência legislativa, é necessário identificar o significado de coerência, intimamente relacionado com ligação, nexos ou harmonia entre dois fatos ou duas ideias; relação harmônica, conexão. Contudo, o caso presente tem a ver com a articulação sistemática entre o ato em causa e a produção legiferante desmesurada.

Na atualidade, a produção legislativa tem sido desenfreada, incentivando a ideia positivista-legalista, quer dizer, quanto mais normas produzimos temos a falsa impressão de maior segurança para solução de conflitos sociais. Diante dessa aparente segurança legalista, a qual foi internalizada em nossa sociedade, os Poderes Legislativo e Executivo, também influenciados por essa ideia, mantêm a produção normativa em constante crescimento e dessa forma, os parâmetros de qualidade diminuem e os complexos problemas da sociedade contemporânea deixam de ser atendidos.

Insta salientar, nas palavras de Nóbrega, (2018, p. 131):

Rule by Law (governo pela lei). Este último se refere ao Estado de Direito que existe apenas formalmente, mas não de fato. [...] o Rule by Law remete à situação em que a lei é usada de modo oportunístico como instrumento para garantir o interesse de determinados grupos. Ou seja, a lei produz os efeitos que deveria em tese produzir quando é interesse para esse grupo que possui influência política ou econômica em relação às instituições estatais. Esses grupos atingem primeiro seus objetivos por meio de métodos extralegais (no caso, recorrendo à informalidade), que são, então, subsumidas dentro da legalidade, logrando, desta sorte, o direito pretendido (NÓBREGA, 2018, p. 131)

De fato, todos os dias surge a necessidade da criação do Direito, por meio de uma norma, com o propósito de reorganizar o aspecto social, sejam estes relacionados à educação ou reforma do serviço público, uma vez que há muito a ser feito pelo serviço público e os governos devem estar continuamente ocupados em decretar leis importantes (WALDRON, 2003).

Nesse sentido, uma lei não pode e não deve ser fruto do acaso, pelo contrário, ela surge da necessidade coletiva e racionalmente apreendida pelo legislador. Ou seja, a comunidade anseia que determinado padrão seja convergido em lei conferindo-lhe legitimidade e obediência, sem a necessidade de se recorrer ao uso da força, uma vez que a sociedade tende a submeter-se aos preceitos que lhe são impostos.

Não obstante, o horizonte do legislador brasileiro restringe-se ao raio de ação das luzes da imprensa e da movimentação popular, com o intuito de apresentar uma resposta a sociedade, em especial pelos efeitos práticos imediatos e casuísticos da lei, como por exemplo, o caso de sequestro de um empresário de sucesso, declara-se, então, que o crime é hediondo e acrescenta-se mais alguns adereços que tornam a pena mais severa e problema resolvido (RODRIGUES, 2016).

Apesar disso, o legislador está atrelado aos limites formais no processo de produção do Direito, dado que a Constituição no Estado Democrático de Direito é o lócus da construção do

Direito, e sabe-se que, este não pode produzir textos legais tendentes a modificar pontos sensíveis da Constituição, tampouco produzir normas jurídicas que a contrariem, isto significa que não é qualquer direito que pode ser positivado (STRECK, 2012).

### 3.3 DO PRINCÍPIO DA INTEGRIDADE

O princípio da integridade, sob a perspectiva do processo legislativo, em outros termos, da criação do Direito, apresenta sensibilidade em relação à sociedade, pois os princípios morais devem ser considerados tanto no momento da criação da norma como em sua interpretação e aplicação, correndo o risco de ser considerada incoerente com o ordenamento jurídico e, portanto, ilegítima.

O jusfilósofo Ronald Dworkin (1999) divide os princípios morais em pessoais e políticos enfatizando a importância da moral da comunidade para o Direito. Os princípios morais pessoais são aqueles pelos quais nós avaliamos as condutas das pessoas com quem convivemos, e se elas são coerentes com as nossas próprias convicções morais. Já a moralidade política, reflete a moralidade pessoal transferida para o Estado, melhor dizendo, retrata os princípios que são aceitos pela comunidade, mesmo que os cidadãos tenham aberto mão individualmente de uma ou outra convicção moral pessoal.

Logo, se o legislador precisa compreender os eventos do mundo e da vida para interpretar o seu sentido ele também é um intérprete, significa dizer que o legislador deve se utilizar de ferramentas como a hermenêutica para construir o Direito.

Nas palavras de Streck (2014), a hermenêutica constitui a arte da interpretação e compreensão de textos, em que o objetivo precípua consiste em descrever como se dá o processo interpretativo compreensivo, na medida que se procura estabelecer um conjunto mais ou menos coerente de regras e métodos para se interpretar e compreender corretamente.

Sob essa perspectiva, as novas leis não podem se originar de decisões aleatórias e desconexas; elas devem possibilitar que o direito seja visto como uma unidade, isso significa que a comunidade, os legisladores, os juízes e os governantes, devem ser fiéis ao conjunto de princípios de moralidade política que regem a comunidade, ainda que acarrete um possível prejuízo (KALLÁS FILHO e CARVALHO, 2017).

Isto posto, fica evidente que a moralidade política é exatamente o princípio da integridade, e este une tanto a vida moral, como a política da comunidade. Assim sendo, no âmbito do processo legislativo, o legislador deve se manter leal aos princípios morais quando da produção normativa.

#### **4 DA POLÍTICA LEGISLATIVA**

No Brasil, os legisladores têm produzido novas leis a partir das necessidades específicas, cobranças da imprensa e ainda, como moeda de troca, de acordo com a pressão que é exercida pela sociedade ou por grupos econômicos ou específicos, o que é altamente prejudicial, pois, consequentemente há maior inserção do Estado na vida privada do indivíduo e a posteriori o que foi produzido na atualidade poderá ser revogado por inaplicabilidade.

Dessa maneira, a produção normativa dispensará maior atividade e energia do Poder Legislativo, visto que, posteriormente, será necessário a criação de Comissão Temporária de Revisão de Leis, com indicação de servidores e representantes do legislativo a fim de reavaliar suas produções normativas sancionadas para que sejam ratificadas ou revogadas, e desse movimento nova lei deve ser produzida quando da revogação.

Assim, o governo pela lei, segundo Nóbrega (2018, p. 131) dispõe que:

Há aparente cumprimento da lei, das regras formais do jogo, enquanto que na realidade a lei é descumprida em sua finalidade (telos) e essência. Dessa sorte, a regra formal aparece apenas como uma casca a justificar o suposto cumprimento de uma regra que de fato está sendo violada, mesmo que indiretamente. Isso remete ao conceito de Estado que não é de Direito, mas que se justifica pelo Direito (NÓBREGA, 2018, p.131).

Por todo o exposto, identifica-se que falta no Brasil uma política legislativa consciente, responsável e racional para a criação reiterada de leis, com o objetivo de incentivar a sociedade a solucionar seus próprios litígios, a fim de capitanear os rumos do seu destino, pois é, afinal, a titular exclusiva do poder político.

## **5 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO: A SOLUÇÃO?**

A Comissão de Constituição, Justiça e Redação é um órgão de natureza consultiva, tem o papel de verificar a compatibilidade da proposta com o texto da Constituição Federal, seu parecer é emitido antes de qualquer outra comissão e define se o projeto de lei poderá ter seguimento, trata-se da comissão mais importante do parlamento.

Desse modo, as casas legislativas brasileiras, como responsáveis por produzir o Direito, recebem os projetos de lei devidamente justificados, e a partir desse momento realizam a análise de viabilidade de produção legislativa, por meio de sua estrutura, ou seja, existem comissões que analisam tecnicamente a viabilidade dos projetos de lei ora propostos, como é o caso da Comissão de Constituição, Justiça e Redação, pois para que a lei possa gerar efeitos para o qual foi criada é necessária a presença de um processo legislativo maduro, de muitas fases, na busca de resultados positivos para toda a sociedade e de leis de maior qualidade.

Com efeito, o Estado Legislativo, utiliza-se da presente Comissão para realizar análise preventiva de constitucionalidade, legalidade, juricidade e caráter estrutural das proposições, objetivando o impedimento de produção normativa ilegal. Por consequência, são desenvolvidos procedimentos para o controle de constitucionalidade, que podem ser de controle político, os quais, no Brasil, são exercidos pelos Poderes Legislativo e Executivo, sendo o controle repressivo realizado pelo Poder Judiciário.

De acordo com Vasconcelos (2022, p. 1437):

O sistema de controle político, originário dos países da Europa, notadamente França, [...] é aquele em que a constitucionalidade é verificada por um órgão político, distinto do Judiciário, ou pelo próprio Legislativo ou pelo Chefe de Estado, ou ainda por um órgão especial (VASCONCELOS, 2022, p.1437).

À vista disso, o Estado de Direito realiza um controle normativo sobre a democracia política, onde o controle preventivo é realizado pelo Poder Legislativo quando se utiliza da Comissão de Constituição, Justiça e Redação, com o objetivo de confirmar a ilegalidade e/ou legalidade da produção normativa. Consequentemente, quando o Poder Executivo opera no sentido de verificar a inconstitucionalidade e/ou a constitucionalidade da norma utiliza-se do veto ao invés da sanção normativa.

Em ambos os casos haverá controle de constitucionalidade política, pois toda vez que a verificação for confiada a órgão que não pertence ao Judiciário, trata-se do controle político, visto que quando ocorre o controle pelo Poder Judiciário, este o executa verificando a concordância entre o ato e as normas constitucionais (FERREIRA FILHO, 2015).

Destaca-se que, a presente Comissão, no processo legislativo, observará alguns elementos como problema, solução, viabilidade técnica, possibilidade de realização e apuração do interesse público. Outrossim, o papel desempenhado pela Comissão de Constituição, Justiça e Redação é primordial para o fortalecimento do Estado Democrático e de Direito e principalmente, da cidadania (ORTIZ, 2015).

Resumidamente, a presente Comissão, trata-se de uma provável solução que já se encontra disponível para que sejam evitadas produções legislativas desnecessárias, com o intuito de promover a aplicação da hermenêutica jurídica intentando compreender e interpretar melhor o texto legislativo e, claro, conferir coerência e integridade ao sistema.

## **6 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Levando-se em consideração que o ser humano é um ser gregário e que a produção normativa é uma importante ferramenta para regular a convivência social, bem como tem por objetivo a criação de leis que contribuam para o equilíbrio social, mas, também, fornece meios para a segurança nas relações sociais.

Nesse contexto, o processo legislativo é uma atividade tipicamente desenvolvida pelo Estado Legislativo Brasileiro, contudo a iniciativa da produção normativa poderá ser de outros órgãos, assim como pela sociedade. O processo compreende a iniciativa, discussão, votação, sanção ou veto, promulgação e publicação das proposições normativas, as quais passam obrigatoriamente por estudo de viabilidade a ser realizado pela Comissão de Constituição, Justiça e Redação sempre que existir a produção de uma norma.

Dessa maneira, a produção de normas pelo Poder Legislativo no Estado Democrático de Direito deve observar os limites que são estabelecidos pela Constituição, a qual é a norma de referência para construção normativa. Sabe-se ainda, que essa elaboração é contínua, e visa a resolução de conflitos sociais complexos, e a responsabilidade recai sobre o legislador.

Além disso, a promoção legislativa deve ser apreciada pela Comissão de Constituição, Justiça e Redação – CCJ, que é utilizada pelo Estado Legislativo, para realizar a análise preventiva de constitucionalidade, legalidade, juricidade e caráter estrutural das proposições, objetivando o impedimento de produção normativa ilegal e/ou inconstitucional. Para tanto, são desenvolvidos procedimentos para o controle de constitucionalidade, que podem ser de controle político, em que no Brasil, são exercidos pelos Poderes Legislativo e Executivo, sendo o controle repressivo realizado pelo Poder Judiciário.

Ademais, o autor de leis no Estado Democrático de Direito não possui autonomia para criar novas normas segundo sua discricionariedade, devendo sua vontade observar coerência com o sistema posto. Apesar disso, para produzir leis é preciso antes de tudo compreender o sentido da Constituição e das demais normas existentes, e, também, o mundo da vida, ou seja, a sociedade.

Neste sentido, o legislador pode utilizar-se da hermenêutica filosófica e interpretar o Direito, quer dizer, proceder com a produção normativa pautando-se na integridade do Direito, vinculando-se ao princípio da moralidade política que rege a sociedade, a qual une a vida moral e política dos cidadãos.

Por conseguinte, o legislador ao produzir o direito deverá compreender o que ocorre no mundo social para interpretar o seu sentido, assim como compreender a Constituição para, a partir disso, elaborar e apresentar a sociedade uma nova norma buscando solucionar os conflitos sociais da sociedade contemporânea.

Destarte, a produção normativa deverá passar por uma política legiferante séria, racional e responsável, com o propósito de incentivar a sociedade a solucionar os próprios conflitos, a fim de capitanear os rumos do seu destino, pois afinal, é a titular exclusiva do poder político.

Por fim, ressalta-se que a lei é uma das principais ferramentas do Estado Democrático e de Direito e um mecanismo de ação, visto que o caminho pelo qual as proposições normativas precisam percorrer devem ser fortalecidos e quanto mais robustos, as incoerências e inconstitucionalidades desaparecerão e o principal objetivo da produção normativa alcançado, solucionando os conflitos sociais e provocando a interpretação e a aplicação da norma adequadamente.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988.**

**Brasília, 1988.** Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 01 set. 2023.

DINIZ, M. H. **Dicionário Jurídico Universitário.** 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2022. *E-book*.

DWORKIN, Ronald. **O império do Direito.** São Paulo: Martins Fontes, 1999.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional.** 40. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

KALLÁS FILHO, Elias; CARVALHO, Meliza Marinelli Franco. A Virtude da Integridade para uma Teoria da Legislação. **Revista Direitos Humanos e Democracia**, Editora Unijuí, ano 5, n. 10, jul./dez. 2017, ISSN 2317-5389 - Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito da Unijuí. Disponível em:

<https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/direitoshumanosedemocracia/article/view/6522/5519&cd=3&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em: 24 ago. 2022.

NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt. **Teoria política e do estado: livro texto.** Recife: Ed. UFPE, 2018.

ORTIZ, Jeferson Marcelo. **Processo Legislativo Municipal: A Função das Comissões de Constituição, Justiça e Redação.** 2015. 56 páginas. Trabalho de Conclusão de Curso.

Universidade de Santa Cruz do Sul. Disponível em:

<https://repositorio.unisc.br/jspui/bitstream/11624/857/1/TC%20II%20-20Jeferson%20Marcelo%20Ortiz.pdf>. Acesso em: 01 out. 2023.

RODRIGUES, João Gaspar. A inutilidade das leis (em demasia). **Revista Jus Navigandi.** ISSN 1518-4862, Teresina, ano 7, n. 60, 1 nov. 2002. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/3477/a-inutilidade-das-leis-em-demasia>. Acesso em: 27 ago. 2023.

SILVA, José Afonso da. **Processo Constitucional de Formação das Leis.** 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

STRECK, Lenio Luiz. Neoconstitucionalismo, positivismo e pós-positivismo. In: FERRAJOLI, Luigi; STRECK, Lenio Luiz; TRINDADE, André Karam (Orgs.). **Garantismo, hermenêutica e (neo) constitucionalismo: um debate com Luigi Ferrajoli.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

VASCONCELOS, Cleber. **Curso de Direito Constitucional.** 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

WALDRON, Jeremy. **A Dignidade da Legislação.** São Paulo: Martins Fontes, 2003.