

**LIGA DE ENSINO DO RIO GRANDE DO NORTE
CENTRO UNIVERSITÁRIO DO RIO GRANDE DO NORTE
CURSO DE DIREITO**

JOÃO PAULO PEREIRA DE FARIAS

**ASPECTOS CONSTITUCIONAIS ACERCA DA ATIVIDADE LEGIFERANTE NA
CÂMARA DE VEREADORES DE SÃO PAULO DO POTENGI**

**NATAL – RN
2017**

JOÃO PAULO PEREIRA DE FARIAS

**ASPECTOS CONSTITUCIONAIS ACERCA DA ATIVIDADE LEGIFERANTE NA
CÂMARA DE VEREADORES DE SÃO PAULO DO POTENGI**

Monografia apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de **Bacharel em Direito** do Centro Universitário do Rio Grande do Norte – UNI-RN.

Orientadora: Professora Msc. Ana Mônica Medeiros Ferreira.

**NATAL – RN
2017**

JOÃO PAULO PEREIRA DE FARIAS

**ASPECTOS CONSTITUCIONAIS ACERCA DA ATIVIDADE LEGIFERANTE NA
CÂMARA DE VEREADORES DE SÃO PAULO DO POTENGI**

Monografia apresentada como requisito necessário para a obtenção do título de Bacharel em Direito do Centro Universitário do Rio Grande do Norte – UNI-RN.

Monografia aprovada em: ____ / ____ / 2017

João Paulo Pereira de Farias

Professora Msc. Ana Mônica Medeiros Ferreira
Orientadora

Professor

Professor

À memória do meu avô materno, *Francisco Cassimiro de Farias*, cujo amor por mim foi maior do que por qualquer outro ser humano, ainda que tenha convivido comigo apenas enquanto criança e à minha amada mãe, cujo coração herdei, não havendo entre os viventes quem me ame com amor maior.

AGRADECIMENTOS

Antes, a Deus, por quem e para quem eu existo, por depois de ter me recebido como filho, ter devolvido minha sanidade mental, após anos sendo vítima de terríveis crises de transtorno bipolar.

À minha família, em quem também está o meu coração, pelo apoio dado ao longo da graduação, além de ter sofrido juntamente ao meu lado durante os cinco anos de curso e por ser quem estará comigo no dia mau.

Aos grandes docentes do Curso de Direito do UNI-RN, de quem tive a honra e a grata satisfação de receber o conhecimento necessário para me tornar um jurista, cujas aulas, para eu poder participar, empregava oito horas do meu dia, visto ser domiciliado no interior do Estado, mas em razão de quem fui um aluno assíduo, por ter como muito relevante o contato com os mestres em sala de aula. Enfatizo minha gratidão à minha querida orientadora, Ana Mônica Medeiros Ferreira, a qual, por meio de sua nobreza, habilidade e paciência comigo, tornou possível este trabalho, desde a época da elaboração do respectivo projeto de pesquisa e ao professor Everton Rocha, cujas palavras fizeram de mim um ser humano melhor.

Aos colegas da minha querida turma, a quem amo desde os primeiros dias de aula, os quais tornaram meus dias acadêmicos menos difíceis, especialmente Wagner das Graças Cruz, que se tornou meu irmão, Cícero Alves de Sousa Neto, grande ser humano a quem muito admiro e um dos maiores responsáveis pela minha aprovação no exame da Ordem dos Advogados do Brasil, já na primeira vez em que fui submetido à prova e Clécio Câmara Azevedo, o qual, com seu amor, fez por mim o que se faz por um filho.

E, não menos importante, aos meus colegas do hospital do Município de Sítio Novo, onde trabalhei por quatro dos cinco anos da graduação, por terem me apoiado e tornado minha escala de plantões compatível com minha vida acadêmica, mesmo em detrimento de prejuízo próprio.

Um princípio da lei conquistado sem trabalho é igual a uma criança trazida pela cegonha: o que a cegonha trouxe pode ser levado pela raposa ou pelo urubu, e da mesma forma um povo jamais se deixará ser roubado das leis ou instituições que eles conseguiram obter com o próprio sangue.

Rudolf Von Jhering

RESUMO

Busca-se, através de uma abordagem interdisciplinar, discutir os aspectos constitucionais acerca da atividade legiferante empreendida pela Câmara de Vereadores do Município de São Paulo do Potengi/RN, considerando a violação a princípios constitucionais fundamentais em face da inaptidão e consequente omissão do Poder Legislativo municipal. Usa-se, quanto às técnicas de pesquisa, a coleta de dados, consistente na análise da produção normativa de iniciativa da Casa nos anos de 2010 a 2011 e 2016, além de estudo bibliográfico. Apresentam-se os princípios constitucionais fundamentais ligados à atividade legiferante, expondo-se o pensamento de Robert Alexy e Konrad Hesse no que diz respeito à possibilidade de máxima efetivação das normas constitucionais, confrontando com a realidade fática no âmbito municipal. Mostra-se como se deu a atividade legiferante em diferentes períodos históricos no contexto dos diversos povos, inclusive no Brasil. Expõe-se a inexistência de requisitos suficientes para a ocupação do cargo e para o exercício hábil da função de legislador, apontando-se a lacuna no ordenamento jurídico. Propõem-se alternativas para a solução da flagrante violação constitucional.

Palavras-chave: Poder Legislativo. Atividade Legiferante. Princípios Constitucionais Fundamentais. Máxima Efetivação da Constituição. Violação Constitucional.

ABSTRACT

CONSTITUTIONAL ASPECTS ABOUT THE CITY COUNSILORS LEGISLATING ACTIVITY IN THE CHAMBER OF SÃO PAULO DO POTENGI

Through an interdisciplinary approach is used to discuss the constitutional aspects of the legal activity undertaken by the City Council of the Municipality of São Paulo do Potengi/RN considering the violation of fundamental constitutional principles and values due to the inaptitude and consequent omission of the municipal legislative power. Regarding research techniques, data collection is used, consisting of the analysis of its normative production in the years 2010 to 2011 and 2016, as well as bibliographic study. This work presents the fundamental constitutional principles linked to the legal legislating activity, exposing the thoughts of Robert Alexy and Konrad Hesse regarding the possibility of maximum effectiveness of the constitutional norms, confronting with the factual reality in the municipal scope. It shows how the legal activity took place in different historical periods of the various groups of people, even in Brazil. It intends to expose the lack of sufficient requirements for the occupation of the city councilor position and for the skilled exercise of its function as legislator, pointing out the gap in the legal order. Alternatives are proposed for the solution of its flagrant constitutional violation.

Keywords: Legislative Power. Legislating Activity. Fundamental Constitutional Principles. Maximum Effectiveness of the Constitution. Constitutional Violation.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	9
2	O NEOCONSTITUCIONALISMO E A CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA	10
2.1	Princípios jurídicos, mandados de otimização em Robert Alexy e força normativa de Hesse	15
2.2	Princípios fundamentais e a atividade legiferante	20
3	A ATUAÇÃO LEGISLATIVA ATRAVÉS DOS TEMPOS	26
3.1	Considerações históricas acerca do Poder Legislativo no Brasil	31
3.2	O Poder Legislativo em Aristóteles e em John Locke	35
3.3	Algumas linhas gerais sobre o Poder Legislativo na Constituição de 1988	36
4	O CASO DA CÂMARA DE VEREDADORES DE SÃO PAULO DO POTENGI	38
4.1	A atividade legiferante precária	40
4.2	O perfil dos Vereadores	43
4.3	Alguns requisitos para uma boa atividade legiferante a nível municipal	45
5	CRÍTICA AO MODELO ATUAL E VIOLAÇÃO CONSTITUCIONAL LATENTE ..	46
5.1	A lacuna na ordem jurídica quanto a dispositivos que obriguem qualificação e preparo técnico	49
5.2	A necessidade de pensar em novos caminhos para o problema	50
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	52
	REFERÊNCIAS	54

1 INTRODUÇÃO

Desde quando as sociedades passaram a se organizarem, fazendo isso principalmente por meio de um conjunto de normas imposto pelo Estado com fins de ser alcançada a paz social, não houve mais como dissociar a sociedade da estrutura política que há sobre ela. Assim, é de se perceber que para a sociedade estar bem, para que esteja devidamente regulada, as instituições políticas precisam funcionar bem. Desta feita, o presente texto encontra relevância no estudo dessa perspectiva, pois se propõe a apontar os equívocos presentes no ordenamento jurídico pertinentes à ascensão do cidadão ao cargo de legislador, inexistindo maiores requisitos para tanto, indicando a falta de responsabilização pela inefetividade no exercício da função, além de indicar alternativas viáveis à solução do problema, à luz do direito, pondo o problema como uma violação constitucional.

O trabalho busca trazer à tona a normatividade dos princípios jurídicos, especialmente dos princípios fundamentais previstos na Constituição Federal, os quais estão ligados à atividade legiferante do Estado, atentando que deve ser buscada sua máxima efetivação, sua maior aplicabilidade possível, com amparo no pensamento de Hesse (1991) e Alexy (2015), no que diz respeito à manifestação legislativa do Estado, para que, assim, a lei, como um dos principais instrumentos de governo, possa proporcionar o progresso por meio da conversão dos anseios e necessidades da coletividade em elemento normativo.

A problemática proposta gira em torno da indagação acerca de quais medidas jurídicas seriam necessárias para solucionar o problema do desempenho precário e insuficiente de membros do Poder Legislativo municipal em São Paulo do Potengi, tendo como hipótese a ideia de que a atividade legiferante no âmbito da sua Câmara de Vereadores é precária e insuficiente, tendo sido necessária ao estudo o emprego de uma abordagem interdisciplinar, pela qual ficará clara a violação constitucional decorrente da falta de atuação dos edis, muitas vezes por não estarem afeitos à operação do direito.

As ideias apresentadas aqui, apesar de fazerem parte da ciência do Direito Constitucional, tocam diretamente à Ciência Política, já que expostas as relações do processo e do sistema político e as relações entre governantes e governados, tocando também à Filosofia do Direito, em face de promover a reflexão com fins de se alcançar medidas consolidadas na razão para o combate à flagrante violação à Constituição, obtendo-se por esse meio algo mais próximo da ideia de justiça para o caso.

A bibliografia utilizada se apoia desde escritos de constitucionalistas de vanguarda, como Paulo Bonavides à doutrina mais moderna, como a de Dirley da Cunha Júnior, tendo sido utilizados os pensamentos originais dos alemães Konrad Hesse, quanto à força normativa da Constituição e de Robert Alexy, quanto a princípios jurídicos como mandados de otimização, que devem ser aplicados na sua maior extensão possível, sendo consultadas suas respectivas obras. Outrossim, foi analisada a produção normativa da Câmara Municipal, mais precisamente, os projetos de iniciativa parlamentar nos anos de 2010, 2011 e 2016, cotejando-os à luz da doutrina constitucionalista e do direito constitucional. Ainda foi observado o Poder Legislativo como um dos temas centrais do trabalho, junto à sua atividade típica de produção de leis.

2 O NEOCONSTITUCIONALISMO E A CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA

A princípio, convém a afirmação de que a análise dos aspectos constitucionais acerca da atividade legiferante na Câmara de Vereadores de São Paulo do Potengi - objeto deste trabalho, da forma que será feita, somente será possível por meio da ótica atual através da qual se encara a ciência do Direito Constitucional, ótica esta nascida e desenvolvida como resultado da nova fase na qual se situa o direito constitucional na história do direito, chamada neoconstitucionalismo. Alguns dos principais fundamentos do novo direito constitucional serão postos como alicerces nos quais hão de serem levantadas as ideias aqui apresentadas sobre a atuação legiferante no âmbito municipal, conforme prescrevem determinados princípios constitucionais e interpretações da Constituição.

À luz da obra de Cunha Júnior (2009, p. 39), não se viu fundamento capaz de questionar o constitucionalismo moderno, vivenciado a partir do final do século XVIII e originado do pensamento iluminista acerca da limitação do poder do Estado, isso pelo menos até meados do século XX, período no qual foi percebida na Europa uma nova vertente de ideias dentro do pensamento constitucional, a qual voltou-se ao enaltecimento da supremacia, tanto material quanto axiológica, da Constituição, “cujo conteúdo, dotado de força normativa e expansiva, passou a condicionar a validade e a compreensão de todo o direito e a estabelecer deveres de atuação para os órgãos de atuação pública”. Esse novo modelo de pensamento sobre o direito constitucional passou a ser chamado de neoconstitucionalismo.

Neste diapasão, Barroso (2015, p. 279) ensina “a reconstitucionalização da Europa”, verificada logo após a Segunda Guerra Mundial e no decurso da segunda metade do século XX,

fez com que a Constituição tivesse um novo lugar definido no ordenamento jurídico, além de ter feito com que o direito constitucional influenciasse de forma abundante as instituições contemporâneas. Como informa Cunha Júnior (2009, p. 39), o chamado neoconstitucionalismo ocasionou uma nova forma de manifestação de paradigma jurídico de Estado, a saber, o Estado Constitucional de Direito, tendo a Constituição como centro do sistema jurídico, sendo ela verdadeiramente norma jurídica, carregada de força vinculante, estando dotada de supremacia e cheia de carga valorativa, saindo do paradigma jurídico de Estado chamado Estado Legislativo de Direito, no qual a lei e o princípio da legalidade legitimavam o direito, em uma visão segundo a qual a validade de uma norma jurídica não estava em nada atrelada à ideia de justiça, mas sim ao fato de ter sido elaborada por quem tinha competência normativa para editá-la.

Como aduz Dirley (2009, p. 39), com a “implantação do Estado Constitucional de Direito” o princípio da legalidade passou a estar em situação de subordinação à Lei Maior - à Constituição, de sorte que todas as normas jurídicas dentro de um ordenamento normativo teriam sua validade apenas se compatíveis com o texto constitucional. Barroso (2015, p. 278) chega a dizer que a “característica central” do Estado Constitucional de Direito seria o fato de a legalidade ter de subordinar-se a uma Constituição rígida. Aponta o ministro “a validade das leis já não depende” tão somente de sua forma de elaboração, mas também da compatibilidade efetiva de seu conteúdo com as disposições de natureza constitucional.

À nossa geração isso não causa nenhuma estranheza, mas foi uma transformação significativa de paradigma ao seu tempo, que trouxe uma nova forma para se enxergar, se pensar e se analisar o direito, sempre partindo da ótica constitucional, de sorte para se enxergar todos os demais ramos do direito houvesse a necessidade imprescindível de fazer-se isso à luz da Constituição.

Os textos constitucionais da contemporaneidade passaram por uma reformulação com fins de se adequarem às diretrizes do neoconstitucionalismo, em razão do qual as Constituições passaram a não mais apenas estabelecerem os fundamentos para a organização estatal e de seu poder, todavia, inovando, passaram a prever valores relacionados principalmente à dignidade da pessoa humana e aos direitos fundamentais, traçando diretrizes políticas ao Estado, tanto de caráter geral quanto de caráter específico, como por exemplo, respectivamente, a redução das desigualdades sociais e a obrigação estatal quanto à garantia de direitos advindos da prestação de serviços de saúde e educação, como ensina Dirley (2009, p. 40).

Barroso (2015, p. 279), de forma pioneira e sendo reproduzido por boa parte da doutrina, aponta os três marcos fundamentais que passaram a identificar o neoconstitucionalismo, o que passo expor adiante.

Como marco histórico, Barroso (2015, p. 280) faz referência à formação do Estado Constitucional de Direito, consolidado no decurso da segunda metade do século XX, com a Constituição alemã, de 1949 e a Constituição da Itália, de 1947. Cita ainda a redemocratização e a reconstitucionalização de Portugal e Espanha, respectivamente nos idos de 1976 e 1978. Barroso não deixa escapar a análise no âmbito interno, apontando que, no Brasil, “o renascimento do Direito Constitucional” teve ocorrência durante a reconstitucionalização do país, em face da manifestação do Poder Constituinte Originário, o qual trouxe à tona nossa Constituição Cidadã.

Como marco filosófico, para Barroso (2015, p. 281-283) tem-se o pós-positivismo, com o início do retorno da associação do direito à ética e aos valores, reintroduzindo no ordenamento jurídico ideias de justiça e de legitimidade democrática, exigindo uma leitura moral da Constituição e das leis. Mister não olvidar da atribuição de carga normativa aos princípios jurídicos (normas-princípios), do surgimento de uma hermenêutica inovadora, além do desenvolvimento de uma nova teoria acerca dos direitos fundamentais fundada na dignidade da pessoa humana.

Como marco teórico, Barroso (2015, p. 296-300) aponta três transformações consideráveis, que deixaram para trás o que se conhecia até então no que diz respeito à aplicação do direito constitucional, a saber: (i) a Constituição passou a ser encarada como tendo plena força normativa e como sendo norma jurídica, com caráter vinculativo e obrigatório de suas disposições; (ii) a expansão da jurisdição constitucional em face da supremacia da Constituição, sendo tal princípio fundamento para o controle de constitucionalidade e para a criação de Cortes Constitucionais; (iii) o desenvolvimento de uma nova hermenêutica jurídica, inclusive constitucional, afetando os fundamentos da interpretação jurídica tradicional.

Barroso (2015, p. 280-281) aduz, em menos de uma geração, o direito constitucional brasileiro passou de uma fase na qual não lhe era atribuída importância para adentrar à sua fase de apogeu, em face da Constituição de 1988, que fez renascer aqui o direito constitucional, junto com “um sentimento constitucional” no Brasil, de reverência à Lei Maior.

Apesar de todo o exposto, não poderia esquivar-me do posicionamento de Bulos (2014, p. 79), para quem o termo neoconstitucionalismo seria apenas um modismo “que acabou se espalhando por todo o mundo”, mas na verdade não seria algo novo ou que tenha surgido como um rompimento do paradigma constitucional. Bulos (2014, p. 80) aponta o neoconstitucionalismo como sendo o constitucionalismo contemporâneo, assim denominado por uma outra nomenclatura, simplesmente. Afirma ainda o neoconstitucionalismo não trouxe nenhuma novidade ao direito, defendendo que as ideias e descobertas cujo ápice se dá no constitucionalismo contemporâneo são na verdade bem remotas.

Depois de abordar algumas das principais acepções para a palavra constituição, Silva (2014, p. 39) é claro quando afirma constituição é “o modo de ser do Estado”, afirma “todo Estado tem constituição”, a qual é sua lei fundamental, de forma a ordenar os elementos que lhe são essenciais.

À luz do magistério de Barroso (2015, p. 99-100), a Constituição de um Estado faz com que ele nasça ou faz com que ele seja reconstruído. Tendo a função de organizar e limitar o poder político, também prevê direitos fundamentais, tutela valores e traça diretrizes para o poder público, de modo ainda a guiar a elaboração e a proporcionar a limitação do conteúdo das disposições normativas que passarão a compor o ordenamento jurídico instituído.

O dia 05 de outubro de 1988 entrou para a história do Brasil como um marco no qual foi instituído um outro - e um novo - Estado Brasileiro, pois em tal data se deu a promulgação da atual Constituição da República Federativa do Brasil, a qual teve como relevante objetivo realizar a implantação de um Estado Democrático, depois de mais de duas décadas de regime militar, de maneira que Barroso (2015, p. 480) é enfático quando afirma nossa Constituição como uma representação de uma história de sucesso, pois propiciou a transição de “um Estado autoritário, intolerante e muitas vezes violento para um Estado democrático de direito”.

Barroso (2015, p. 501) salienta a consolidação e a contribuição para avanços em várias áreas, possibilitados pela Constituição de 1988. No campo dos direitos fundamentais, o ministro aponta para a “centralidade da dignidade da pessoa humana” no ordenamento normativo, além do avanço no que diz respeito a liberdades públicas, como as de expressão, associação, reunião, enfatizando ainda o novo *status* jurídico alcançado por direitos como o devido processo legal e a presunção de inocência. Não escaparam da atenção de Barroso (2015, p. 502) os avanços nos direitos sociais, como “a universalização do acesso à educação”. Os direitos coletivos e difusos, segundo Barroso (2015, p. 502), receberam da Constituição tratamento e posição especial, como a proteção ao meio ambiente e também ao consumidor, os quais estão regulamentados no âmbito infraconstitucional. Barroso prossegue na apresentação dos avanços trazidos pela Constituição Federal de 1988 (2015, p. 503) aduzindo a Federação passou por uma readequação, com uma melhor repartição de competências entre os entes federativos. Houve um reequilíbrio do poder estatal, distribuído entre o Executivo, o Legislativo e o Judiciário, ajustando-se as operações que advêm do sistema de freios e contrapesos. O papel do Estado, no tocante à economia, foi mais bem definido, área que recebeu como princípios básicos expressos a valorização social do trabalho e a livre-iniciativa, no padrão de uma ordem econômica compromissória. Outrossim, a atribuição avocada pelo Estado quanto à prestação de serviços públicos foi sistematicamente adequada à nova conjuntura proporcionada pela Constituição.

Dividida basicamente em títulos, após a mensagem preambular, nossa Constituição dispõe acerca dos Princípios Fundamentais do Estado brasileiro, seus Objetivos Fundamentais e os Princípios que Norteiam o Brasil em suas Relações Internacionais; consagra os Direitos e Garantias Fundamentais; traça a Organização do Estado; em seguida, a Organização dos Poderes; trata a respeito da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas; dispõe sobre o conteúdo fundamental de Tributação e de Orçamento; dispõe sobre a Ordem Econômica e Financeira; logo após, sobre a Ordem Social; prevê as Disposições Constitucionais Gerais; encerrando com o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Saliente-se nossa atual Constituição foi promulgada, tendo sido originada democraticamente, com a devida atuação da participação popular, sendo fruto da vontade do povo brasileiro, consubstanciada por meio de uma Assembleia Nacional Constituinte. Chamada Constituição Cidadã, também pelo fato de fazer a transição de um Brasil mergulhado na ditadura militar, com um povo cuja participação política estava plenamente enfraquecida pelo arbítrio estatal, para um ambiente fértil à atuação do cidadão em face dos rumos e da condução do país. A participação popular na elaboração da nova Lei Maior foi notória. Fruto da abertura democrática brasileira, apenas ressalvada minha crítica à ausência de legitimidade popular à propositura de emendas constitucionais. Da Constituição emanam as ordens que decidem e dirigem a vida do povo brasileiro, assim que este mesmo povo deveria ter a legitimação dada pela própria Constituição para propor sua mudança, como expressão do exercício da soberania popular.

Tendo já o citado, destaque-se o princípio da dignidade da pessoa humana como fundamento da República na nova ordem inaugurada pela Constituição de 1988. Núcleo essencial e intangível dos direitos e garantias fundamentais, elevando o sujeito brasileiro a um *status* completamente oposto ao percebido na ordem anterior, na qual foram autorizados banimentos, torturas e mesmo homicídios, conforme o arbítrio do Estado. Da Constituição, o princípio da dignidade da pessoa humana reflete e molda todo o ordenamento jurídico, cujos diplomas normativos acabam sendo elaborados, interpretados e aplicados com base nesse valor fundamental.

Importa ressaltar o Constituinte Originário definiu elementos tão importantes à nova ordem, ao ponto de proibir proposta de emenda constitucional tendente a aboli-los. Entre as chamadas cláusulas pétreas, mencione-se o voto direto, secreto, universal e periódico, como exercício da soberania popular, apta a decidir de forma independente, autônoma e igualitária, conforme a vontade soberana dos cidadãos brasileiros, quem deve governar e nos representar politicamente, sendo tais qualidades do voto popular não passíveis de restrição, sendo este um bom sinal da garantia democrática da Constituição Cidadã. Mencione-se, outrossim, entre as cláusulas pétreas a separação dos Poderes, sendo garantidas constitucionalmente sua

independência e harmonia no que diz respeito às suas funções típicas e atípicas. Neste diapasão, convém trazer à baila, no tocante ao Poder Legislativo, sua importância e participação nas decisões do Estado, inclusive no que tange à fiscalização e controle do Poder Executivo nos âmbitos municipal, estadual e federal. O rol de competências do Poder Legislativo clama por um Poder integrado por agentes políticos hábeis e capacitados o suficiente a uma atuação consciente e eficaz, pois tais competências são decisivas para estabilidade do país em todos os aspectos.

Ulisses Guimarães, presidente da Assembleia Nacional Constituinte, no discurso da promulgação da Lei Maior, enfatizou: “A Constituição certamente não é perfeita. Ela própria o confessa ao admitir a reforma. Quanto a ela, discordar, sim. Divergir, sim. Descumprir, jamais. Afrontá-la, nunca” (GUIMARÃES, 1987, s/p, *site* da CÂMARA DOS DEPUTADOS DO BRASIL).

Ainda que imperfeita, nossa Constituição se propõe a condicionar um Brasil melhor, mais igualitário, com mais dignidade para o seu povo, e por meio dela sua participação nos rumos do Estado aumentou exponencialmente. Ela tem sido voz que ecoa da razão, à qual devem ouvir o administrador, o legislador e o julgador, além do cidadão.

2.1 Princípios jurídicos, mandados de otimização em Robert Alexy e força normativa de Hesse

Barroso (2015, p. 238) afirma ter existido um processo de evolução jurídica para se chegar ao estágio de reconhecimento na Teoria do Direito, no qual as normas jurídicas são um gênero, do qual compreendem duas espécies normativas, a saber, as regras e os princípios. Fernandes (2011, p. 181) menciona o longo caminho percorrido pelos princípios jurídicos, antes arraigados no conceito de direito natural, para ascenderem à condição de normas jurídicas, estando assim carregados de normatividade. Mendes (2013, p. 72), amparado por Alexy (2014, p. 87) afirma tanto as regras quanto os princípios descrevem algo que deve ser, assim que são vistos como espécies normativas, as quais estão imbuídas de um mandado, por meio do qual determinam um modo de agir, ou de uma permissão, por meio da qual facultam uma conduta, ou ainda de uma proibição, por meio da qual vedam determinada ação humana.

Convém trazer à baila como passaram a funcionar inicialmente os princípios jurídicos dentro do ordenamento. Cunha Júnior (2009, p. 150) menciona a função integradora dos

princípios, úteis em face de lacuna dentro do ordenamento. Mendes (2013, p. 72), no mesmo sentido que Dirley (2009, p. 150), quanto ao modo de ver tradicional dos princípios, fala da sua - já reconhecida de muito tempo - função estruturante em favor dos institutos jurídicos e das normas-regras, mencionando ainda a função argumentativa dos princípios, na condição de “standards de justiça relacionados a certo instituto jurídico”. Os princípios jurídicos realmente tiveram *a priori* as funções de integrar, com base e a partir deles interpretar e aplicar, além de fundamentar o ordenamento jurídico, mas como plenamente consolidado, desde as últimas décadas da história do direito, os princípios jurídicos passaram a ser aceitos como normas jurídicas, com toda aplicabilidade e normatividade possíveis, conforme tratado anteriormente, a partir da superação do positivismo jurídico, quando viu-se surgir o neoconstitucionalismo, na perspectiva de seu marco filosófico.

Barroso (2015, p. 238) chama atenção para o que denominou de “escritos seminais” de Ronald Dworkin acerca dos princípios jurídicos, advogando a normatividade deles; tais estudos foram difundidos em nosso país no final da década de 80 e no decurso da década seguinte, o que fez com que o assunto ganhasse “um desenvolvimento dogmático mais apurado”. Barroso (2015, p. 238) enfatiza que se atribui ao doutrinador alemão Robert Alexy, após a contribuição de Dworkin, a ordenação da teoria dos princípios “em categorias mais próximas” da nossa perspectiva de direito, ou seja, segundo a vertente romano-germânica. Segundo Mendes (2013, p. 73), tanto Dworkin quanto Alexy empenharam-se no esclarecimento acerca das diferenças entre regras e princípios, percebendo e descrevendo tais distinções não são tão somente de grau, mas, acima de tudo, de qualidade.

Mendes (2013, p. 72) informa que Ronald Dworkin, como fruto elementar de suas investigações, chegou à conclusão de que as normas-regras e as normas-princípios são semelhantes - são normas - na medida em que tanto umas como outras estabelecem obrigações jurídicas, sendo distinto, contudo, “o tipo de diretiva” prescrita por cada espécie normativa. Aduz ainda o ministro do Supremo há uma distinção qualitativa no que diz respeito à aplicação de regras e princípios, segundo a qual regras se aplicam conforme o “modo tudo ou nada”, chamando atenção para o fato de um princípio poder interferir em outro, solucionando-se o conflito com base na dimensão do peso.

Passando à análise dos princípios segundo a doutrina de Alexy (2014, p. 85), a distinção entre regras e princípios importa também aos direitos de organização, como passaremos à análise dos princípios constitucionais fundamentais em breve. Alexy (2014, p. 86) admite não ser novidade a distinção entre regras e princípios, reunindo, como esclarece, da mesma forma que Dworkin, regras e princípios dentro do conceito de norma, pois ambos estabelecem um dever-

ser. Iniciando a distinção entre regras e princípios, Alexy (2014, p. 87) faz menção ao critério da generalidade, segundo o qual os princípios são dotados de alto grau de generalidade, afirmando ser baixo o grau de generalidade das regras. Menciona outros critérios empregados na distinção, como “a determinabilidade dos casos de aplicação”, a forma do surgimento das normas-regras e das normas-princípios, enfatizando a distinção das “normas criadas” das “normas desenvolvidas”, cita “o caráter explícito do seu conteúdo axiológico”, além da relevância para o ordenamento normativo.

Robert Alexy afirma, contudo, haver um critério especial para a distinção de regras e princípios, o qual traz em seu bojo a maior parte dos critérios usados tradicionalmente. Segundo o professor alemão, há um ponto decisivo a ser usado como parâmetro na distinção entre regras e princípios, ponto este idôneo à conceituação do que vêm a ser os princípios jurídicos, segundo o qual estes “são normas que ordenam que algo seja realizado na maior medida possível dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes” (ALEXY, 2014, p. 90). Os princípios seriam uma espécie de normas elásticas, das quais deve se buscar a obtenção de sua maior aplicabilidade, o seu maior alcance possível dentro do caso concreto, o seu maior resultado de eficácia. É com base nisso que denomina os princípios como sendo “mandados de otimização”, os quais podem ser satisfeitos em variados graus, afirmando ainda “a medida devida de sua satisfação” depende tanto das possibilidades fáticas quanto jurídicas, estas consubstanciadas em outros princípios e regras porventura passíveis de colisão com os princípios aplicados no caso concreto.

Sobre os mandados de otimização, assim conceituados os princípios jurídicos por Alexy, Bonavides (2014, p. 384) afirma a principal característica de tais normas, na condição de mandados de otimização, “consiste em poderem ser cumpridas em distinto grau e onde a medida imposta de execução” depende tanto das possibilidades fáticas quanto jurídicas. Explicando Alexy, Mendes (2013, p. 74) aduz o grau de concretização jurídica do que está previsto em uma norma-princípio deverá ser determinado “pelo seu cotejo com outros princípios e regras opostas”, esta é a possibilidade jurídica, e “pela consideração da realidade fática sobre a qual operará”, esta é possibilidade real, assim conceituada por Gilmar Mendes.

Em face da busca pela maior aplicabilidade possível de uma norma-princípio, convém não se descuidar da hipótese de colisão com outro princípio jurídico, como já mencionado supra. Alexy (2014, p. 93-94) aponta na hipótese de dois princípios colidirem, um deles terá de ceder, mas isso não quer dizer que aquele que cede deverá receber declaração de invalidade. Explica um princípio encontrará precedência em face do outro, dadas determinadas condições. Acrescenta, dadas outras condições, o conflito e a respectiva precedência do princípio poderão

ser resolvidos de maneira contrária. Segundo o jurista alemão, isso é o significado da afirmação de que nos casos concretos, os princípios vêm a demonstrar que têm pesos diferentes, e aos princípios com o maior peso lhes será atribuída a devida precedência no plano fático, por meio da técnica do sopesamento.

Há não muito tempo, a Constituição não era enxergada como tendo o mesmo *status* jurídico alcançado no neoconstitucionalismo, uma época em que a visão acerca do direito constitucional foi influenciada pelo pensamento de Ferdinand Lassalle, para quem, segundo Konrad Hesse (1991, p. 9), a Constituição real seria formada por elementos e categorias, representados pelo poder militar, pelo poder social, pelo poder econômico, pelo poder intelectual. Expondo o pensamento de Lassalle, Hesse (1991, p. 9) alude, para aquele, as relações existentes como fruto da conjugação dos fatores supracitados constituiriam a força que determina a ordem jurídica e as instituições da sociedade, e a Constituição jurídica não seria mais que uma “folha de papel”; sua capacidade “de regular e motivar” encontraria limites na sua compatibilidade com a Constituição real. Hesse (1991, p. 9) afirma ainda, para Lassalle, questões de natureza constitucional seriam originariamente questões políticas e não jurídicas. É dizer Lassalle propôs a negação da Constituição jurídica. Todavia, contrapondo-se ao seu pensamento, Hesse (1991, p.11) aduz tal tese estará refutada em face da admissão possível de que a Constituição possuiria “uma força própria, motivadora e ordenadora da vida do Estado”. Segundo o jurista alemão, esta seria a força normativa da Constituição, força determinante do direito constitucional.

Nas palavras de Bulos (2014, p. 132-133) essa força normativa seria a energia vital que confere à Constituição efetividade e eficácia social, sendo este um “dos princípios reitores da ordem jurídica”, pelo qual são tornadas concretas “as normas supremas do Estado”, regulando, desta feita, as relações políticas, sociais, jurídicas e econômicas, “de acordo com o amadurecimento da consciência constitucional”.

Hesse (1991, p. 14-15) chama atenção ao fato de a norma constitucional não ter existência autônoma em face da realidade fática, mas a situação regulada pela norma constitucional tem pretensão de ser concretizada na realidade. Esta pretensão de eficácia, para ser realizada, deve levar em consideração “as condições naturais, técnicas, econômicas, e sociais”, os valores e as concepções do povo, presentes no contexto histórico. Hesse (1991, p.15) aduz, é devido à pretensão de eficácia que “a Constituição procura imprimir ordem e conformação à realidade política e social”. Ele admite, contanto, a Constituição jurídica é determinada pela realidade social, mas que da mesma forma, a Constituição jurídica também é determinante de tal realidade, havendo uma relação de coordenação entre a Constituição real e a Constituição jurídica, as quais se condicionam mutuamente. Nas palavras do Juiz do Tribunal Constitucional alemão

(1991, p. 15-16), a pretensão de eficácia da Constituição jurídica apresenta-se, todavia, na forma “elemento autônomo no campo das forças do qual resulta a realidade do Estado”. Enfatiza ainda a “Constituição adquire força normativa na medida em que logra realizar essa pretensão de eficácia”.

Hesse (1991, p.19), ao aduzir a Constituição pode impor tarefas, assevera a Constituição passa a se transformar em força ativa ao passo que tais tarefas vêm a ser implementadas, “efetivamente realizadas”. Conclui a Constituição virá a converter-se em força normativa se passarem a estar presentes “na consciência geral – particularmente, na consciência dos principais responsáveis pela ordem constitucional -, não só a vontade de poder, mas também a vontade de Constituição”. À luz da obra de Bulos (2014, p. 133) vontade de Constituição “é o elemento subjetivo pelo qual a força normativa se concretiza”; pela vontade de Constituição há efetividade das disposições constitucionais. Interpretando Hesse, Bulos (2014, p. 133) afirma a vontade de Constituição depende, contudo, de fatores que são naturais: “políticos, econômicos, culturais, sociais éticos, religiosos etc.”.

Hesse (1991, p. 20-21) elencou pressupostos que tornam possível à Constituição passar a desenvolver a sua força normativa em um grau cada vez mais alto. Segundo o autor, entre outros apontamentos, o que fará com que a força normativa que emana da Constituição se eleve será: (i) sua correspondência “à natureza singular do presente”; (ii) a possibilidade de a Constituição estar apta à adaptação em face de uma eventual mudança dos elementos sociais, políticos e econômicos que lhe condicionaram; (iii) se possível, a Constituição deverá dispor sobre as normas “de índole técnico-organizatória” e “poucos princípios fundamentais”, não dispondo sobre muitas matérias de direito; (v) não devendo ainda “assentar-se numa estrutura unilateral”, levando-se em consideração uma realidade em constante transformação político-social; (vi) sem descuidar da necessidade de incorporar ao seu texto “parte da estrutura contrária”, fazendo-o de forma ponderadamente cuidadosa.

Diga-se ainda, no pensamento de Hesse (1991, p.21), o aumento e o progresso da força normativa da Constituição dependem, contudo, “não apenas do seu conteúdo, mas também da sua práxis” e todos os que têm participação na “vida constitucional” do Estado devem ter em comum a “vontade de Constituição”, o desejo, o interesse e a busca com fins de vê-la concretizar-se no que tange às suas disposições. Hesse (1991, p.22) cita como um contrafator à força normativa da Constituição as constantes alterações no texto constitucional por meio de reformas, segundo as quais, para ele, “atribui-se maior valor às exigências de índole fática que à ordem normativa vigente”. Conclui o jurista alemão (1991, p. 22) a interpretação do texto constitucional tem importância notória para a força normativa da Constituição, devendo-se proceder

com tal interpretação a partir do princípio da “ótima concretização da norma”. Hesse exalta a concretização adequada da norma constitucional, afirmando ser esta a que é capaz de “concretizar de forma excelente o sentido da proposição normativa dentro das condições reais dominantes”, dentro de um determinado caso concreto.

A discussão acerca da força normativa da Constituição no cenário interno ganhou patamares mais altos ao longo da década de 1980, segundo Barroso (2013, p. 285), deixando para trás a ideia de Constituições na condição de “repositórios de promessas vagas e de exortações ao legislador infraconstitucional, sem aplicabilidade direta e imediata”.

Segundo Novellino (2013, p. 181), o Supremo Tribunal Federal tem construído muitas vezes sua jurisprudência utilizando-se do princípio da força normativa da Constituição, o qual é amplamente aceito e propagado doutrinariamente no Brasil. Novellino (2013, p. 181) afirma ainda, pela aplicação da força normativa, deve-se, na interpretação da Constituição, dar-se “preferência às soluções que, densificando suas normas, as tornem mais eficazes e permanentes, proporcionando-lhes uma força otimizadora”. Com fundamento em Hesse, Mendes (2013, p. 96) aduz o princípio da força normativa se propõe a que seja garantida “prevalência aos pontos de vista que tornem a norma constitucional mais afeita aos condicionamentos históricos do momento, garantindo-lhe interesse atual”, o que gerará a maior eficácia possível de acordo com o caso concreto. Neste diapasão, Cunha Júnior (2009, p. 226) assevera ser tarefa do intérprete das normas constitucionais a preservação de sua força normativa, “através de um trabalho de atualização de suas normas, garantindo a sua ótima eficácia e permanência”.

2.2 Princípios fundamentais e atividade legiferante

Os princípios fundamentais da ordem constitucional podem ser identificados pela leitura do Título I, artigos 1º a 4º de nossa Constituição (Brasil, 1988). À luz do magistério de Bulos (2014, p. 506), tais normas-princípios estão alçadas ao *status* de fundamentais em razão de constituírem “o alicerce, a base, o suporte, a pedra de toque do suntuoso edifício constitucional”. Bulos (2014, p. 506) denomina tais princípios como sendo “diretrizes imprescindíveis à configuração do Estado, determinando-lhe o modo e a forma de ser”. Os princípios fundamentais moldam o Estado e encontram aplicação na forma como este se apresenta. Segundo Cunha Júnior (2009, p. 503), a estrutura do Estado brasileiro foi fixada pelo Constituinte Originário por meio dos princípios fundamentais, “condensando as escolhas políticas fundamentais de

conformação da vida estatal”. Bulos (2014, p. 506) chama atenção para o fato de tais princípios traduzirem “os valores abrigados pelo ordenamento jurídico, espelhando a ideologia do constituinte, os postulados básicos e os fins da sociedade”. Os elementos e vetores principais que definem o Estado estão previstos na Constituição e eles se apresentam como princípios, com toda normatividade e aplicabilidade jurídica.

Passaremos a tratar dos princípios fundamentais que, conforme nossa percepção, guardam relação com a atividade legiferante, fazendo os apontamentos necessários do vínculo entre tais princípios e a atividade típica do Poder Legislativo de produção normativa.

Pela leitura do artigo 1º, *caput*, da Constituição (BRASIL, 1988), extrai-se inicialmente o princípio republicano, pelo qual está estabelecida qual seja a forma de governo do Estado brasileiro. Bulos (2014, p. 507) aduz tal diretriz prescreve a orientação “de que os representantes eleitos pelo povo devem decidir em seu nome”, assim que nossos mandatários devem levar em consideração o fundamento segundo o qual são eleitos e empossados em seus respectivos cargos para que manifestem a vontade do povo, atuando em seu nome.

Cunha Júnior (2009, p. 508) afirma tal princípio define também “como os governantes ascendem ao Governo e como se dá a relação entre governantes e governados”. Traçando as características apresentadas pelo princípio republicano, Cunha Júnior (2009, p. 509) chama atenção para a eletividade, segundo a qual “os detentores do poder político exercem-no em caráter eletivo”, conforme eleições feitas pelo voto do povo para a posse de cargos nos Poderes Executivo e Legislativo. Especialmente, os membros do Poder Legislativo, nas três esferas da organização estatal, são eleitos e ascendem aos seus cargos conforme a vontade do povo para que tal vontade seja alcançada por meio das deliberações e votações nas respectivas Casas Legislativas.

A eletividade supramencionada se dá para o exercício de mandatos temporários, segundo a temporariedade no exercício do mandato. O mandato tem prazo certo e determinado. Pela temporariedade que se dá a alternância no poder. Assim que os membros do Legislativo são eleitos para, na atualidade de seus mandatos, manifestarem a vontade do povo em um período preestabelecido. Para o prazo do mandato, nossos legisladores terão sido eleitos para nos representarem, conforme a representatividade pertinente ao mandato eletivo, exercendo o poder político em nome daqueles que foram responsáveis por sua ascensão à condição de legisladores. Nessa atuação, nossos mandatários deverão buscar conhecer quais são os anseios e necessidades do povo e agirem dentro do parlamento do qual fazem parte como se o povo estivesse lá legislando, conforme a busca do melhor interesse da população, sendo a lei considerada fruto da vontade geral.

Outra característica apresentada pelo princípio republicano é a responsabilidade no exercício do mandato, segundo Bulos (2014, p. 507), configuradora da garantia de idoneidade da representação popular. Em face da responsabilidade, os governantes são obrigados a responderem por seus atos perante os governados, eles estarão sujeitos, como alerta Cunha Júnior (2009, p. 509) a sanções de natureza política, civil e penal. Necessária a prescrição normativa e a devida observância no que diz respeito à responsabilidade dos detentores de cargos no Poder Legislativo, quando desvirtuam e não manifestam a vontade do povo, fazendo isso tanto por ação, quando a lei produzida não condiz com a os interesses do povo, quanto por omissão, quando não há lei que traduza a vontade do povo, por falta da respectiva atuação legiferante.

A Constituição Federal (Brasil, 1988) também no artigo 1º, *caput*, estabelece a forma do Estado brasileiro por meio da previsão do princípio federativo, que estabelece a indissolubilidade do vínculo federativo que liga as pessoas políticas de direito público interno. Cumpre mencionar, no que diz respeito aos elementos que compõem o princípio federativo, a capacidade de cada ente federado, em cada uma das esferas da organização político-administrativa do Estado, organizar-se e orientar-se pelas suas próprias normas, dada a condição de autonomia de todos os entes federados, na perspectiva de sua esfera própria de competências.

Bulos (2014, p. 927) alude à auto-organização, pela qual o ente político elaborará e terá sua Constituição ou Lei Orgânica própria, além da autolegislação, segundo a qual o ente político produzirá suas normas dotadas de generalidade e abstratibilidade. É pelo princípio federativo que cada ente político tem seus próprios Poderes Constituídos. Pelo exposto, convém trazer à baila o papel das Casas Legislativas, as quais atuam na produção normativa, em prol de seus respectivos entes federados, mais precisamente, o papel do Poder Legislativo municipal, consubstanciada na Câmara de Vereadores de um Município, a qual é responsável pela elaboração da Lei Orgânica que o regerá e pela atividade legiferante com base nos assuntos de interesse local, de acordo com os mandamentos contidos no artigo 29, *caput* e 30, I da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Assim, perceptível quão grande importância se dá à atuação legiferante.

Outro princípio fundamental captado do texto do artigo 1º, *caput*, da Constituição Federal (BRASIL, 1988) é o do Estado Democrático de Direito. De acordo com o magistério de Cunha Júnior (2009, p. 510-511), o princípio em comento reúne dois princípios, a saber, o princípio do Estado Democrático e o princípio do Estado de Direito.

A previsão do Estado Democrático estabelece o regime político do país, segundo o qual o poder político está nas mãos do povo e orientará a atuação estatal em busca da efetivação da democracia. Nas palavras de Cunha Júnior (2009, p. 510), o regime político democrático é a “garantia de uma sociedade pluralista, livre, justa e solidária, em que todo o poder emane do

povo e seja exercido em benefício do povo”. Neste compasso, Bonavides (2014, p. 288), ao qualificar como “profunda e genial a definição” de democracia do estadista Abraão Lincoln, atenta, para este, democracia é o “governo do povo, para o povo, pelo povo”. A abertura à participação popular na condução do governo e do Estado é o que se tem em um regime democrático.

Convém aqui trazer à baila o princípio da soberania popular, estampado no artigo 1º, parágrafo único, da Constituição da República (BRASIL, 1988), segundo o qual “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Conforme explica Cunha Júnior (2009, p. 511), houve a adoção pelo Brasil de uma democracia representativa, que alia a representação do povo pelos mandatários eleitos à participação popular direta.

Desta conjugação – democracia representativa com democracia direta – temos uma democracia semidireta, por meio da qual, à luz do que fala o professor Paulo Bonavides (2014, p. 295) são alteradas “as formas clássicas da democracia representativa para aproximá-la cada vez mais da democracia direta”. Diga-se, contudo, os instrumentos da democracia direta ainda são utilizados sem tanta frequência, havendo no cenário político, quanto às manifestações estatais, bem mais atuação dos representantes eleitos do que do povo diretamente. Daí importa uma atuação legiferante legítima, a qual realmente transforme em elemento normativo o que é pertinente ao interesse real dos representados.

Bonavides (2014, p. 295) discorre sobre o ideal da democracia representativa, que segundo o jurista paraibano, nela “tudo se passa como se o povo realmente governasse;” há a perfeita identificação entre a vontade representativa e a vontade popular, isto é, “aquilo que os representantes querem vem a ser legitimamente aquilo que o povo haveria de querer, se pudesse governar pessoalmente”. Assim, exige-se que o legislador, para atuar, esteja completamente afeito à vontade do povo, pois é este a quem ele representa, não agindo em nome próprio, conforme interesse próprio, mas em nome do povo, no interesse do povo, cujo poder lhe concedeu o mandato para que o representasse na condução dos rumos do Estado. Então, cada vez que o legislador atuar em busca de uma vontade estranha à vontade do povo - inclusive quando não atuar, sendo omissa - estará desvirtuando o mandato e prosseguindo por um caminho distante da legitimidade e do ideal da democracia representativa e da soberania popular.

Tendo tratado do Estado Democrático, passemos ao Estado de Direito, cuja origem, segundo Cunha Júnior (2009, p. 510), “está vinculada à luta da burguesia contra o absolutismo que dominava até a metade do século XVIII”. Conforme informa Fernandes (2011, p. 212), o surgimento do postulado do Estado de Direito está associado à ideia de limitação do poder

estatal e, pelo princípio, “o Estado deve se submeter a procedimentos legais e previamente fixados”. O princípio prescreve a submissão de todos, inclusive do Estado, aos ditames da lei.

O princípio em comento tem vinculação direta com o princípio da legalidade, segundo o qual o poder público somente deverá agir de acordo com o que a lei determina, em sua atuação vinculada, ou de acordo com o que a lei permite, em sua atuação discricionária, de sorte que os atos do Estado sempre serão conforme o que estiver estabelecido em lei. Atente-se para a doutrina mais moderna, a qual advoga que o princípio da legalidade tem cedido em face do princípio da jurisdição, pelo qual o Estado não está mais submetido a agir apenas como prescreve a lei, mas, sim, como determina o direito posto, como aduzem Alexandrino e Paulo (2017, p. 234). Dito isso, leve-se em consideração, neste momento, que cabe precipuamente ao Poder Legislativo a atividade legiferante do Estado. O Poder Executivo e o Poder Judiciário sempre deverão operar nos termos do que prescrever a produção legislativa dos nossos representantes, inclusive o Poder Executivo municipal atuará em busca da concretização do que se refere ao interesse local nos termos da atuação legislativa da Câmara de Vereadores do Município, conforme os termos de sua produção normativa.

Entre os princípios até aqui expostos, estão os fundamentos da República, elencados nos incisos do artigo 1º da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Entre tais fundamentos, vale salientar o princípio da cidadania, o qual, conforme explica Novelino (2013, p. 361), diz respeito à “participação política do indivíduo nos negócios do Estado e até mesmo em outras áreas de interesse público”.

O professor Dirley da Cunha Júnior (2009, p. 527) vai além do conceito tradicional de cidadania, segundo o qual cidadão é o nacional em pleno gozo dos direitos políticos. Segundo o pós-doutor em Direito Constitucional, a cidadania torna todas as pessoas titulares de direitos em face do Estado, dando o devido reconhecimento do indivíduo como “parte integrante e indissociável da sociedade”.

Bulos (2014, p. 511) apresenta-se como vanguardista no que tange ao conceito de cidadania. Para o professor baiano, cidadania é a condição jurídica da pessoa que está em pleno gozo de seus direitos políticos, tanto os ativos quanto os passivos, estando dessa forma apta a escolher seus representantes políticos, como também a ser escolhida como tal, ou seja, poderá votar e ser votada. Além disso, em conformidade ao pensamento de Bulos (2014, p. 511), são dadas pela Constituição Federal outras formas de participação democrática ao cidadão em face da condução dos rumos do país, como o ajuizamento da ação popular - como forma de controle da atuação do Estado - e a propositura da iniciativa popular - como forma de levar o Estado a agir de determinada maneira, já que atua conforme as prescrições da lei.

Partindo do conceito tradicional de cidadania, não há como o desvencilharmos do regime político adotado no país, a saber, a democracia, a qual se apoia na soberania popular, que se exterioriza pelo exercício dos direitos políticos dos cidadãos brasileiros. Assim, o cidadão tem a prerrogativa de participar da formação da vida nacional. Desta feita, tendo o direito de escolher seus representantes, o faz no intuito de ser devidamente representado, o faz no intuito de poder levar a manifestação da sua vontade, para dentro das Casas Legislativas, para a transformação dela em elemento normativo, que guiará os atos e decisões do Estado, incidindo assim, diretamente, em sua própria vida. Dentro da perspectiva ideal de democracia e representatividade apresentadas supra por Paulo Bonavides, podemos dizer que o cidadão votará, de sorte a escolher um legislador que atuará em seu nome, de maneira que deverá transparecer que o próprio cidadão é quem estará atuando na produção normativa da Casa Legislativa.

Por último, mister não olvidar do princípio da separação de Poderes, previsto no artigo 2º da Constituição Federal (BRASIL, 1988), segundo o qual os Poderes Constituídos são independentes e harmônicos entre si. Em tal princípio está contido o sistema de freios e contrapesos, pelo qual, à luz do magistério de Novellino (2013, p. 356), “a repartição equilibrada dos poderes entre os diferentes órgãos é feita de modo que nenhum deles possa ultrapassar os limites estabelecidos pela Constituição sem ser contido pelos demais”.

Neste mesmo sentido, Bulos (2014, p. 516) atenta, pela observância deste princípio, “o poder deve frear o poder”, na perspectiva da ideia de limitação. O Constitucionalista baiano destaca, contudo, “o poder político é uno e não se decompõe, assim, quando há a referência de separação de Poderes, há se entender no sentido de separação de funções estatais, conferidas a órgãos especializados para cada atribuição”.

Nesta linha de raciocínio, convém mencionar a atuação do Poder Legislativo, que se propõe constitucionalmente à função estatal de elaborar os comandos gerais e abstratos que sujeitarão a vida dos brasileiros, fazendo isso de forma independente e harmônica em suas relações com o Poder Executivo e com o Poder Judiciário, pois em havendo intromissão indevida destes Poderes na atuação legiferante, o que estaria cerceada, além da atuação na produção normativa dos nossos representantes, a própria legitimidade democrática, a qual estaria também sendo violada, pois nossos legisladores atuam em nome do povo.

Conclui-se não há se negar as implicações dos princípios fundamentais previstos na Constituição de 1988 na atividade legiferante realizada por nossos representantes eleitos para a composição do Poder Legislativo. Tais princípios jurídicos, com toda sua carga normativa e aplicabilidade, afetam e definem a atuação de nossos legisladores, desde sua gênese, por meio da respectiva escolha destes para mandatos temporários, conforme o exercício da soberania

popular dentro do regime democrático, ordenando a atuação deles conforme a legalidade estabelecida pelo Estado de Direito, que serão competentes a atuarem nos parlamentos, de forma independente e harmônica com os outros Poderes de cada esfera da organização político-administrativa da Federação, nos termos do rol de competências estabelecidas pela Lei Maior, que sustenta juridicamente o Estado brasileiro.

3 A ATUAÇÃO LEGISLATIVA ATRAVÉS DOS TEMPOS

É bem verdade que a lei vem sendo utilizada como instrumento de governo com fins à direção e à organização da sociedade, concedendo a esta pacificação social, isso desde os tempos remotos da humanidade.

Como informa Castro (2008, p. 11), “o corpo de leis mais antigo que se conhece é o de Ur-Nammu (fundador da terceira dinastia de Ur, 2111-2094 a.C.)”.

Assim, tem-se o povo sumério como o primeiro a experimentar a regulação social por meio da atividade legiferante do Estado, do qual resultaram leis escritas como meio de organização social.

Qualificado por Gilissen (2013, p. 61) como “monumento jurídico mais importante da antiguidade antes de Roma”, esse é o Código de Hammurabi, antigo rei da Babilônia, cujo reinado teria se dado possivelmente entre 1726 a.C. a 1686 a.C. e, para governar, teria recebido tais leis de seus deuses, de quem teria vindo a necessária inspiração à atividade legiferante para a produção de um “regulamento de paz”.

À luz da Bíblia (1995), Moisés foi o grande legislador hebreu. Os primeiros cinco livros bíblicos, cuja autoria é atribuída a Moisés, por volta de 1445 a.C. e 1405 a.C., contêm os mandamentos e os estatutos dados e orientados para que cumprisse o povo hebreu em seus relacionamentos com seus semelhantes e em sua vivência com o próprio Deus. A essência da lei dada aos hebreus é o Decálogo, os Dez Mandamentos escritos pelo dedo de Jeová em tábuas de pedras, conforme a narrativa bíblica. Dos tais derivam todas as ordenanças às quais o povo hebreu ainda hoje se submete, consideradas as relativizações. Conforme a lei dada aos hebreus, estes viveriam em paz e seriam grandemente abençoados caso observassem devidamente as ordenanças prescritas nelas.

Gilissen (2013, p. 102), acerca do direito hindu, afirma ter sido considerado um direito revelado, acrescentando que o entendimento de tal povo é no sentido de que “as regras que os

homens devem seguir foram reveladas pelas divindades; elas estão escritas nos livros sagrados”. O Código de Manu tem sido considerado como a grande legislação do povo indiano. Gilissen (2013, p. 103) aduz ter ela uma data que não se pode precisar, porém compreendida entre 200 a.C. e 200 d. C., informando que Manu seria um “personagem mítico, nascido do deus Brama e que teria aprendido assim a conhecer a verdadeira natureza e o fim da ordem universal”.

Até aqui, dentro da perspectiva de direito na Idade Antiga, observa-se a religiosidade intrínseca à atividade legiferante. Considero que isso pode ser atribuído à posição relevante que a religião ocupava na vida do homem nos tempos antigos. Partindo da ideia de que a lei expressa os elementos que compõem a teia social e o que os homens consideram por importante, não houve como desvincular o direito das crenças religiosas do povo. Assim, os legisladores foram homens que eram considerados - e se consideravam - tendo contato e relacionamento com as divindades, as quais lhes revelaram a lei. Entretanto, o mesmo não se deu entre os gregos e os romanos.

Abstendo-se das influências e determinações religiosas no tocante ao ordenamento jurídico, nas palavras de Gilissen (2013, p. 73), “os gregos foram os grandes pensadores políticos e filosóficos da antiguidade”, não havendo, contanto, “propriamente que falar em direito grego, mas de uma multidão de direitos gregos”, conforme o ordenamento normativo de cada cidade-Estado da Grécia antiga.

O direito e sua forma de elaboração na Grécia antiga puderam ser visualizados distintamente, de acordo com cada período histórico. Cumpre, porém, destacar o estabelecido em Atenas, conforme ensina Gilissen (2013, p. 74), aduzindo à época clássica da democracia ateniense, entre mais ou menos 580 a.C. e 538 a.C., quando o governo era exercido pelos cidadãos diretamente, nos termos das tomadas de decisões e elaboração das leis, as quais eram apresentadas e votadas pelos que tinham o título de cidadania, em uma democracia direta. Os cidadãos, na qualidade de legisladores, representavam a si mesmos e levavam suas demandas - as demandas da sociedade - para discussão, votação e aprovação na grande assembleia, exercendo assim a atividade legiferante do Estado.

No sentido que leciona Nay (2007, p. 32), destaco a ascensão do grande orador Péricles ao poder, em 443 a.C., tendo passado a ocupar a função de estrategista (magistratura militar). Péricles iniciou uma “reforma particularmente audaciosa que se apoia, também, no ideal da isonomia”. Péricles instituiu um novo princípio por meio de sua legislação, com fins de garantir uma possível igualdade real entre todos os cidadãos no que diz respeito à possibilidade de participação política. Os cargos políticos ocupados pelos cidadãos passaram a ser retribuídos, sendo indenizado “o tempo dedicado à vida pública com compensações financeiras”. Como

informa Nay (2007, p. 32), Péricles teve a pretensão de promoção da participação cívica dos mais humildes, cujo tempo livre inexistia em face da labuta diária.

O ato político de Péricles foi um marco para a instituição do que veio a ser a profissionalização da política, para a qual os homens dedicam-se com fins à captação de renda e sustento, vendo nela uma forma de terem vida farta, o que será comentado *a posteriori* neste trabalho.

Os romanos tiveram períodos distintos politicamente em sua história. Como informa Castro (2008, p. 78), os romanos viveram o período da Realeza (da sua fundação até 510 a.C.), o período da República (de 510 a.C. até 27 a.C.) e o período do Império (de 27 a.C. até 566 d.C.).

No período republicano, como assevera Castro (2007, p. 88), havia duas espécies de leis, as quais eram classificadas de acordo com sua fonte de origem: a *Lex Data*, decorrente da atividade legiferante do Senado e a *Lex Rogata*, proveniente da atividade legiferante por parte de algum magistrado. Castro (2007, p. 88) enfatiza que as *Leges Rogatae* “eram leis votadas pelos cidadãos romanos reunidos em comícios e eram propostas pelos magistrados e somente entravam em vigor após a ratificação do Senado”.

Assim que a atividade legiferante se realizava pela participação de três manifestações distintas, de sorte que os magistrados tinham a competência para a propositura, os cidadãos, na forma de uma democracia direta, deliberavam sobre a proposta, votando-a, a qual, para converter-se em lei, adquirindo assim eficácia jurídica, precisaria ser ratificada pelo Senado Romano. A legitimidade para atividade legislativa com fins à formação da *Lex Rogata* era dividida de forma equilibrada e tripartite, não concentrando o poder em um único órgão.

Já durante a Idade Média, na Europa, vigoraram distintos sistemas jurídicos. Tratemos de citar inicialmente o direito canônico, produzido pela Igreja Católica, que segundo Gilissen (2013, p. 134), durante parte da Idade Média, foi o único direito materializado de forma escrita. Sendo um direito de origem religiosa, a Igreja Católica, como informa Gilissen (2013, p. 135) admitia a coexistência do direito canônico e do direito laico. Segundo Gilissen (2013, p. 143), a produção legislativa se consubstanciava nas “decisões das autoridades eclesiásticas”, as quais eram as grandes fontes normativas.

Isso posto, convém perceber-se que para exercer a atividade legiferante, o sujeito deveria ter inicialmente vocação para o sacerdócio, ingressar na preparação para o tal, estudando principalmente a Teologia Católica, galgar na hierarquia aos prelados mais altos, para somente assim poder participar do processo de elaboração normativa, na qualidade de determinada autoridade da Igreja, a qual exercia a atividade legiferante a partir de interpretações da Bíblia.

Gilissen (2013, p. 162) leciona que os povos germanos, antes do século V d.C., antes das suas grandes migrações, formavam etnias que não se fixavam em lugar algum, mas estavam em constante mudança de um local para outro. Seu direito era praticamente formado por costumes jurídicos e era particular de cada etnia. Gilissen (2013, p. 162) continua e aduz após as invasões germânicas ao Império Romano foram elaboradas as “*leges barbarorum*”, do século VI ao século IX nos reinos germânicos, sob a influência do direito romano.

Depreende-se, pelo exposto supra, os costumes jurídicos não tiveram o condão de manter regulamentados os fatos sociais com o passar do tempo, podendo depreender-se, com o evoluir da sociedade, houve a necessidade de substituição do sistema de costumes por leis escritas, ainda que tais leis tivessem por base os costumes gerais, reiterados e com convicção de obrigatoriedade, os quais foram a base para a atividade legiferante entre os germânicos para a produção do seu direito.

Gilissen (2013, p. 171) menciona ainda que do século V ao século IX distinguiram-se entre as fontes do direito na Europa Ocidental, afora a aplicação do direito canônico e do direito romano, dois sistemas de direito, a saber, a legislação real, aplicada em todo o império e as legislações nacionais dos diferentes povos reunidos sob o império da autoridade real, legislações estas que Gilissen (2013, p. 172) não considera atos legislativos no sentido moderno, não considera leis em sentido estrito, qualificando-as como costumes que foram reduzidos a termos escritos, com a participação de anciãos - profundos conhecedores dos costumes dos povos - provocados pelos condes ou pelo rei à feitura das leis, as quais eram aprovadas por eles.

A atividade legislativa dos germânicos seguiu uma lógica própria, não percebida quando investigados os diferentes povos até então. Sua base, voltada para os costumes, e sua elaboração, advinda do entendimento dos anciãos acerca de tais costumes, deu um viés distinto à feitura das leis daqueles povos.

Quanto à produção legiferante na Inglaterra, chamo atenção para a Magna Carta *Liberatum*, documento elaborado como fruto da reunião entre nobres e clero em resposta aos desmandos do rei João Sem-Terra, outorgado em 1215, sob pressão, nos termos que atenta Castro (2008, p. 185).

O documento supramencionado nasceu como resultado da reação popular, visando principalmente limitar os poderes dos monarcas ingleses, mas não veio de um órgão ou poder formal do Estado. Foi uma produção normativa de forte expressão emanada diretamente do povo.

Como informa Castro (2008, p. 188), a Magna Carta conferiu grande poder ao Conselho de Nobres, existente no reino, o qual, em 1265, passou a ser denominado como Parlamento, o

qual foi enfraquecido e por isso reagiu à sua maneira, principalmente atuando na elaboração de outros documentos normativos, por vezes, ao longo da história inglesa.

Importa dizer ainda, como menciona a Castro (2008, p. 197), o direito inglês foi construído à base de precedentes judiciais, e não por legislações, fruto da atividade de um corpo de legisladores voltados especialmente para a função legiferante.

Afirme-se com Gilissen (2013, p. 205), do século XII ao século XIII, houve uma verdadeira revolução jurídica, uma mudança de paradigma, verificando-se que um “direito arcaico” abria margem para um sistema jurídico “desenvolvido e evoluído, racional e equitativo, de tendência individualista e liberal”.

A sociedade já não era mesma, como as relações políticas e econômicas já eram verificadas de forma muito distinta, o que pedia um novo conceito e uma nova formulação de direito para regular o novo cenário que veio à tona com o passar do tempo.

Informa Gilissen (2013, p. 205) a Europa, do século XIII ao XVIII deu azo ao declínio do costume em seus ordenamentos jurídicos, em benefício da lei e a produção normativa passou progressivamente dos senhores e das cidades para os soberanos, em seguida para a nação, ao passo que a atividade legiferante passou a ser “um atributo dos soberanos ou dos grandes príncipes territoriais”. Verifica-se então a intervenção dos governados nas instâncias do governo. Acrescenta Gilissen (2013, p. 206), na Inglaterra, “o Parlamento adquire definitivamente o papel principal na atividade legislativa a partir do fim do século XVII”. Já na França, a atividade legiferante foi transferida do rei para a nação “na sequência da Revolução de 1789”, de sorte a lei se torna “expressão da vontade nacional” nos idos dos séculos XIX e XX, editada por órgãos legislativos eleitos democraticamente pelos cidadãos, como aponta Gilissen.

O Poder Legislativo vai então se consolidando e se fazendo notório, visto que a atuação legiferante passa a ser uma das principais manifestações do Estado e por meio dela este inter-vém nos âmbitos político, social e econômico, dando forma a uma superestrutura sobre a vida do povo.

Castro (2008, p. 205) informa no século XVIII houve uma reação de intelectuais europeus ao Absolutismo Monárquico presente na Europa, por meio do qual havia a concentração de poder nas mãos do monarca, o qual seria legitimado a governar conforme a vontade de Deus, sendo por isso inquestionável em seus atos. Tal reação ficou conhecida como Iluminismo, o qual, entre outras coisas, nas palavras de Castro (2008, p. 206), buscou “pensar em termos de cidadania não somente a posição do povo, mas também como deveriam ser os governantes no exercício do poder do Estado”. Caberia à lei a organização desse novo sistema proposto pelos pensadores iluministas, cujas ideias passaram a ser transformadas em direito positivo.

A abertura à participação política passou a tomar proporções novas e a incidir diretamente sobre a atividade legiferante do Estado, a qual passou a considerar fortemente a vontade popular e a atuação do povo na formação da vontade do Estado, manifesta por meio da lei. Isso fica claro através do seguinte trecho do artigo 6º da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão: “Art. VI. A lei é a expressão da vontade geral. Todos os cidadãos têm o direito de concorrer, pessoalmente ou através de mandatários, para a sua formação” (DECLARAÇÃO DOS DIREITOS DO HOMEM E DO CIDADÃO, [1789], *site da BIBLIOTECA VIRTUAL DE DIREITOS HUMANOS DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO*, s/p).

3.1 Considerações históricas acerca do Poder Legislativo no Brasil

As primeiras manifestações da atividade legislativa em solo brasileiro se deram ainda à época em que o Brasil era apenas uma colônia de Portugal. Contudo, por ter sido uma atividade legiferante extremamente tímida e mitigada pela legislação portuguesa imposta, inclusive à época em que o Brasil se tornou reino com Portugal, passaremos a analisar a atividade legislativa brasileira a partir de quando se libertou das amarras portuguesas, apontando o exercício do Poder Legislativo conforme previsto nas Constituições pátrias.

A Constituição Imperial, outorgada em 1824, previa a divisão e a harmonia entre os Poderes políticos (BRAZIL, 1824)¹, sendo estes em número de quatro, a saber: o Poder Executivo, Poder Moderador, Poder Judicial e Poder Legislativo. Este último, sem tanta força, denominado Assembleia Geral, composta pela Câmara dos Deputados e pelo Senado e, como informa a professora Castro (2008, p. 357), “não tendo ou sendo um poder por si, mas como tendo um poder existente somente por consentimento do Imperador”.

Essa deficiência no Poder Legislativo era inevitável que não ficasse plenamente demonstrada por meio do exercício de sua atividade legiferante, já que na concretização de sua produção normativa estaria completamente atrelado ao querer do Imperador, não gozando assim de independência e de autonomia, que são indispensáveis à atuação legislativa. Reflita-se ainda o Imperador, atuando no exercício do Poder Moderador, poderia fechar a Câmara dos Deputados, afora os senadores, vitalícios nos cargos, poderiam, ainda que não preenchidos os

¹ Esclarecemos que, no documento da Constituição Imperial consultado, a grafia do vocábulo “Brasil” está escrita Brazil, com o fonema /z/. Dessa forma, optamos por manter a ortografia original.

requisitos à candidatura, ser escolhidos entre os príncipes da Casa Imperial, simplesmente em função dessa condição, tudo à luz da Constituição vigente.

Quanto à edição de leis, estas precisavam da sanção do Imperador para a aquisição desse *status* jurídico e como informa Castro (2008, p. 361), se o Imperador não sancionasse no tempo de um mês, previsto constitucionalmente, isso implicaria em veto tácito.

O exposto acima configurava uma violação muito grande à atuação do Poder Legislativo, pois se o Imperador simplesmente não quisesse ou não lhe importasse a feitura de determinada lei, poderia tão somente virar as costas para o processo legislativo, o que impediria completamente o Poder Legislativo na sua atuação legiferante.

Masson (2017, p. 67-68) aduz o sistema imperial intentou diversas reformas com fins de garantir sua permanência, mas isso foi impossível em face dos movimentos republicanos que só se avultavam no Brasil, em razão de determinados setores da sociedade da época exigirem participar das decisões do Estado, chegando ao cume com um golpe de Estado que proclamou a República no país.

Com a proclamação da República, houve a necessidade de um arcabouço jurídico novo, condizente com a nova forma de governo, condizente com o novo modo de relação entre governantes e governados e com a maneira daqueles ascenderem ao poder. Assim, o Brasil estaria para experimentar uma nova fase política, fundamentado em uma nova Constituição, agora, a Constituição republicana de 1891.

No que toca aos Poderes da República, com a extinção do Poder Moderador, o qual mitigava a atuação do Poder Legislativo, podemos dizer que este adquiriu maior autonomia e independência em relação à sua situação à época do Império. Era exercido pelo Congresso Nacional, composto pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, do qual era Presidente o Vice-Presidente da República, nos termos da nova Constituição (BRASIL, 1891). O processo legislativo era realizado pelo Congresso Nacional com a devida sanção do Presidente da República.

Lenza (2014, p. 119) informa o “Poder Legislativo também foi estabelecido no âmbito estadual” e, em alguns Estados, havia duas Casas Legislativas para atuação na atividade legiferante, conforme a ideia de um bicameralismo estadual.

Como leciona Cunha Júnior (2016, p. 445), em 03 de outubro de 1930, a Revolução nacional eclodiu no Rio Grande Sul, o que desmantelou a primeira República, havendo o rompimento da ordem constitucional anterior. Getúlio Vargas tratou de organizar a nova República e, como afirma Dirley (2016, p. 445), Getúlio “se investiu de poderes excepcionais” e dissolveu o Congresso Nacional e todas as Casas de atuação legislativa nos âmbitos dos Estados e dos

Municípios. A função legislativa foi concentrada no Poder Executivo, exercido pelo governo provisório, até que viesse à tona uma nova Constituição, a qual fora promulgada em 16 de julho de 1934.

No que toca ao Poder Legislativo, a Constituição de 1934, como informa Lenza (2014, p. 124), “era exercido pela Câmara dos Deputados com a colaboração do Senado Federal”. O bicameralismo que se tinha passado a uma nova conjuntura, não sendo mais idênticas as funções das duas Casas do Congresso Nacional. Lenza (2014, p. 124) ainda aduz a Câmara dos Deputados era formada por representantes do povo, sendo eleitos pelos cidadãos e por representantes das organizações profissionais “na forma que a lei indicasse”.

Não há se negar composta também por representantes de categorias profissionais distintas, eleitos para que levassem à Câmara as demandas da classe, a atividade legiferante passou a atuar de forma pontual no que diz respeito à transformação dos interesses das classes profissionais em elemento normativo que as beneficiasse. Isso procurava atender à nova conjuntura política, econômica e social que se apresentava no cenário brasileiro.

A Constituição de 1934 não permaneceu por muito tempo, face à falta de estabilidade considerada por Getúlio Vargas. Nas palavras de Masson (2017, p. 70), Vargas aproveitou-se “de uma conjuntura marcada por agitações ideológicas protagonizadas por nazifascistas e comunistas”, tanto fora quanto dentro do Brasil e efetuou um golpe de Estado em 10 de novembro de 1937, “sob o pretexto de preservar a ordem interna”.

Masson (2017, p. 70-71) afirma o Poder Executivo agir como uma espécie de “superpoder”, que poderia legislar através de decretos-lei. A constitucionalista aponta que o Congresso Nacional, as Assembleias Legislativas e as Câmaras Municipais haviam sido dissolvidos “na data em que a Constituição fora outorgada”.

Depreende-se a atuação legiferante sendo exercida de forma absoluta pelo Poder Executivo constituía-se como algo que ficara para trás havia séculos, configurando um enorme retrocesso político na história do Brasil, marcada pelo autoritarismo exacerbado e pela tendência a atentados aos direitos mais básicos dos cidadãos, em face de não haver uma tripartição harmônica das funções do poder do Estado.

Cunha Júnior (2016, p. 448) informa a existência de um sentimento democrático intensificado em todo o mundo após o fim da 2ª Grande Guerra Mundial. Tal sentimento foi percebido inclusive no povo brasileiro, com vistas à redemocratização do país, para pôr um fim ao totalitarismo que vigorava até então no Brasil, sendo promulgada em 18 de setembro de 1946 a Constituição brasileira que substituiria a Carta de 1937.

De acordo com a nova Constituição, no que tange ao Poder Legislativo, este era exercido no âmbito federal pelo Congresso Nacional, do qual faziam parte a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, os quais, conforme Lenza (2014, p. 132), faziam reaparecer um “bicameralismo igual”. Porém, continuou a haver - o que considero - uma intromissão inconveniente do Poder Executivo na esfera do Poder Legislativo, já que o Presidente de uma das Casas, a saber, do Senado Federal, era cargo ocupado pelo Vice-Presidente da República, ao tempo que era o substituto legal do Chefe do Executivo.

Como leciona Masson (2017, p. 72), manifestou-se um movimento reacionário após o processo de democratização iniciado em 1945 no país, culminando com a instituição de uma ditadura militar no Brasil em 31 de março de 1964, trazendo à tona uma nova Constituição, outorgada em 24 de janeiro de 1967, substituindo a Constituição de 1946. Com fundamento na nova Carta Política, o Poder Executivo se transformara outra vez em um “superpoder”, sendo o centro das manifestações do Estado.

A nova Constituição atentou de forma violenta contra o Poder Legislativo e contra a legitimidade democrática, pois tanto estabelecia a possibilidade de suspensão de direitos políticos por dez anos quanto a cassação de mandatos de membros do Poder Legislativo nos âmbitos federal, estadual e municipal, excluindo ainda qualquer apreciação que pudesse ser feita pelo Poder Judiciário acerca desses atos, como informa Lenza (2014, p. 133), mencionando ainda ter sido fechado o Congresso Nacional em 1966, sendo reaberto com fins de aprovação da Constituição de 1967, dando uma possível aparência de legitimidade ao novo Texto Constitucional.

Cunha Júnior (2016, p. 451), como boa parte da doutrina constitucionalista pátria, afirma que a Emenda Constitucional nº 01, na verdade, não teria reformado o Texto Constitucional em vigor, mas imposto uma nova Constituição. No que toca ao Poder Legislativo, a assim chamada Emenda Constitucional nº 01/69, como aduz Cunha Júnior (2016, p. 451), restringiu as imunidades parlamentares.

É de se perceber que tais imunidades assistem aos parlamentares para que desempenhem suas funções com autonomia e independência, sem medo de sofrerem coações, retaliações e impedimentos não previstos constitucionalmente, que possam limitá-los no exercício do mandato. Assim que atentando contra as imunidades, a Constituição boicotou a atividade dos membros do Poder Legislativo, os quais já não teriam uma atuação plena, sob o risco de acabarem sofrendo com os ditames normativos como se no exercício do mandato não estivessem.

3.2 O Poder Legislativo em Aristóteles e em John Locke

Ao fazer-se a distinção e a separação das funções do Estado haverá de se estar fazendo consequentemente a delimitação da atuação do Poder Legislativo. Tendo vivido entre os anos 385 a.C. e 322 a.C., Aristóteles (2002, p. 127), em sua obra “A Política”, afirma que em todo governo existem três Poderes essenciais, “cada um dos quais o legislador prudente deve acomodar de maneira mais conveniente”. Pelo exposto, em decorrência da lei e delimitado por ela, cada um dos três Poderes/funções encontra seu papel e prescrição de atuação no Estado. Aristóteles (2002, p. 127) acrescenta que se as três funções estiverem “bem acomodadas”, não tem como o governo não ir bem. Assim, o governo atuará bem de acordo com a justaposição e a relação de harmonia em sua atuação emanada das três manifestações do poder estatal. Isso está positivado no ordenamento jurídico brasileiro por meio do princípio da separação dos Poderes, segundo o qual a relação entre os três Poderes se dá de forma independente e harmônica.

O primeiro dos três Poderes para o qual chama atenção Aristóteles (2002, p. 127) é o que “delibera sobre os negócios do Estado”, a que denominou “Poder Deliberativo”. Dentre outras atividades, caberia ao Poder Deliberativo, por meio de sua Assembleia, “fazer as leis e suprimi-las”. Verifica-se assim, na Idade Antiga, o reconhecimento da atividade legiferante do Estado, aquela que é uma das funções típicas do Poder Legislativo, percebendo-se sua relevância para a sociedade, ainda nos primórdios do desenvolvimento do pensamento político. Aristóteles (2002, p. 127-128) ainda afirma que as deliberações advindas desta função estatal podem ser “da alçada de todos os cidadãos” ou “são confiadas a alguns funcionários”. Fazendo isso, descreve as bases do que seria outrora chamada democracia direta e democracia representativa, em face da atuação do Poder Legislativo agindo na feitura de normas gerais e abstratas.

John Locke (2014, p. 107), na obra “Segundo Tratado sobre o Governo Civil”, publicado originalmente no ano 1690 da nossa era, tem por certo “o primeiro direito positivo de todas as comunidades civis é o estabelecimento do poder legislativo” e, à luz do pensador inglês, com vistas à formação da sociedade civil, à qual os homens adentram para que lhes sejam garantidas “paz e segurança”, o principal instrumento para a garantia disso é a lei – resultado da atividade daquele que, para Locke, é o “poder supremo da comunidade civil”.

Sustenta o pensamento de Locke o princípio jurídico segundo o qual ninguém é obrigado a nada, a não ser em virtude de lei, além de o Estado só poder manifestar-se no estrito cumprimento da legislação, de sorte, sendo observado o ordenamento jurídico posto, pela comunidade

geral e pelo Estado, o indivíduo estará resguardado pelo império da lei, de maneira que a lei se propõe também a controlar e proteger a vida das pessoas.

Locke (2014, p. 108) destaca a ideia de que somente por meio do consentimento da sociedade é que o Legislativo poderá atuar na sua atividade legiferante; é de tal consentimento que emana a autoridade do Poder Legislativo.

A lei – produto do Poder Legislativo - dirige a vida das pessoas. Leve-se em consideração, assim, que tais vidas são dirigidas pelo seu próprio consentimento, se reconhecermos este consubstanciado na atuação legislativa do Estado. Depreende-se daí a legitimidade para a manifestação da função legiferante do Estado, em que o Poder Legislativo atua na produção normativa autorizado por aqueles a quem pertence a soberania para autorizá-lo a tanto.

Locke (2014, p. 108), contratualista que era, trata da parcela da liberdade da qual todo sujeito abre mão para viver em sociedade, entregando a um corpo de legisladores o poder/consentimento para legislar em seu nome, ordenando assim a sociedade, de maneira que o poder que age sobre vida das pessoas deverá não ser arbitrário, mas conduzido conforme os ditames legais, irradiados do consentimento geral. Nesta linha de raciocínio, podemos considerar que o Poder Legislativo deverá, neste diapasão, direcionar, reger, limitar os atos do governo, e sua atuação deverá evitar possíveis desmandos dos quais pode vir a ter vontade aquele que tem em suas mãos poder para agir politicamente sobre os interesses da sociedade.

3.3 Algumas linhas gerais sobre o Poder Legislativo na constituição de 1988

Conforme estabelecido pelo artigo 18, *caput*, da Constituição Federal (BRASIL, 1988), compõe a organização político-administrativa do Estado brasileiro a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, sendo todos esses entes autônomos, nos termos previstos na Constituição da República.

Em face da autonomia dos entes políticos, todos eles organizam-se por meio de suas Constituições ou Leis Orgânicas e regem-se através de suas próprias leis, nos termos da atividade legislativa de cada ente, cuja competência à atuação legiferante decorre da Constituição Federal.

Ao Poder Legislativo incumbe uma dupla atribuição. No exercício de suas funções típicas, ele tanto exerce atividade legiferante, na elaboração de normas gerais e abstratas, quanto

exerce atividade de controle e fiscalização dos demais Poderes, dentro do seu âmbito de competência.

No exercício da atividade legiferante, as Casas Legislativas, além de atuarem na proposição do projeto, por meio de um só dos seus membros, de uma comissão ou de uma iniciativa conjunta de parlamentares, realizam os debates acerca da feitura da lei, levando em consideração seus aspectos jurídicos e políticos, sua conveniência e oportunidade para a regulação de determinada matéria, realizando em seguida sua necessária votação para aprovação ou rejeição da proposta, seguindo esta, se aprovada, para a deliberação executiva, na qual o chefe do Poder Executivo deverá sancionar o projeto aprovado pelo Legislativo ou vetá-lo, promulgando e publicando a lei, em caso de sanção.

O Poder Legislativo da União é exercido pelo Congresso Nacional, composto pela Casa que representa o povo e pela Casa que representa os Estados, a saber, respectivamente, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal. Portanto, tem formação e atuação bicameral.

Masson (2017, p. 684) aponta a crítica que tem sido feita ainda hoje a essa forma de estruturação do Poder Legislativo federal, aduzindo “a demora e imprevisibilidade na produção normativa, o que alarga atuação legislativa do Poder Executivo”. Por outro lado, a constitucionalista indica também o fundamento daqueles que se posicionam favoravelmente ao bicameralismo, defendendo que o duplo debate no ato da produção normativa, sendo produzida por duas Casas Legislativas, dá a norma bem maior qualidade, já que a norma editada passa por um melhor aperfeiçoamento.

A atividade legiferante do Legislativo federal volta-se precipuamente para as matérias descritas na Constituição Federal, em seus artigos 22 e 48, e, quanto à elaboração de normas gerais a terem vigência no âmbito de outros entes, conforme o artigo 24 da Constituição.

O Poder Legislativo no âmbito dos Estados-membros é exercido pela Assembleia Legislativa, a qual tem a responsabilidade de elaborar a Constituição Estadual, observando os princípios previstos na Constituição Federal e de elaborar as normas gerais e abstratas que venham de competências que não lhes sejam vedadas pela Constituição Federal.

O Poder Legislativo no âmbito dos Estados não segue a mesma orientação estrutural prevista para o âmbito federal, é, pois, formado por apenas uma Câmara, uma só Casa Legislativa.

Em face do exercício dos mandatos, os legisladores estaduais gozam do mesmo sistema de imunidades e prerrogativas a que têm direito os legisladores federais para que, assim, possam desempenhar de forma autônoma e independente às atribuições do cargo.

Os Municípios adquiriram a condição de entes federados conforme disposição expressa da Constituição de 1988 e, achados nessa condição, adquiriram a autonomia da qual gozam os outros entes políticos, tendo eles a capacidade de se auto-organizarem, nos termos das suas Leis Orgânicas, as quais devem atender aos princípios previstos nas Constituições Federal e Estadual e de se regerem conforme as previsões de suas leis.

O Poder Legislativo na esfera dos Municípios consubstancia-se na Câmara dos Vereadores, à qual compete legislar sobre os assuntos de interesse local, suplementando também a legislação federal e estadual naquilo que for cabível.

O Distrito Federal, na qualidade de ente político, possui a tríplice capacidade dos outros entes, gozando de autonomia e, no exercício desta, se auto-organiza por meio de sua Lei Orgânica, elaborada considerando os princípios previstos na Constituição Federal e rege-se pelas leis aprovadas por sua Câmara Legislativa, cujas competências são as mesmas dos Estados-membros e dos Municípios.

4 O CASO DA CÂMARA DE VEREADORES DE SÃO PAULO DO POTENGI

Como informa Azevedo (1983, p. 39), a primeira legislatura da Câmara de Vereadores de São Paulo do Potengi operou-se no período compreendido entre os anos de 1948 e 1952, com “Vereadores eleitos juntamente com o primeiro Prefeito Constitucional”. A partir de então, passou a haver atividade legiferante em São Paulo Potengi, com vistas a atender a necessidade do Município, criado pelo Decreto-Lei nº 268/1943, o qual fora sancionado pelo Des. João Dionísio Filgueira, à época, Secretário Geral do Estado, no exercício de Interventor, conforme aduz Aluísio Azevedo (1983, p. 27).

Conforme determinado pela Constituição Federal, até a legislatura de 2009 a 2012, a Câmara de Vereadores de São Paulo do Potengi era composta por nove parlamentares, como se sua população ainda não ultrapassasse quinze mil habitantes. Já para a legislatura compreendida entre os anos de 2013 e 2016, a Casa Legislativa municipal passou a ser formada por onze membros, partindo-se do pressuposto de que a população do Município já ultrapassava o número de quinze mil habitantes.

A realidade de São Paulo do Potengi não é diferente da realidade da maioria dos pequenos Municípios do interior do Brasil, no que tange ao insatisfatório trabalho realizado por parte dos membros da Câmara de Vereadores, estabelecida na Lei Orgânica do Município (SÃO

PAULO DO POTENGI/RN, 1990), entre outras atividades, a atribuição de legislar sobre assunto de interesse local, além de suplementar tanto a legislação federal quanto a estadual naquilo que couber, nos mesmos termos da Constituição Federal.

Pelo fato de a cidade não possuir largamente vantajosas fontes de captação de renda, é desejo de muitos o exercício de um mandato eletivo, mesmo sem qualquer aptidão ou necessário conhecimento para o feito. Não se importam como será o exercício do mandato, apenas o querem e o buscam por todos os meios possíveis, desejando alçarem à condição de vereadores, sem se preocuparem com o que hão de oferecer aos munícipes, seus eleitores, responsáveis por sua ascensão ao poder.

Com o passar dos anos, as mudanças nesse quadro ainda são muito tímidas. Existem casos no Município em que vereadores chegaram a não apresentar uma única proposição, durante uma legislatura inteira. Entende-se por ausência de conhecimento para a execução de suas atribuições ou mesmo falta de compromisso para com sua missão, para com seus eleitores e acima de tudo, falta de respeito com a Constituição da República, a qual garante o exercício da legitimidade democrática e da soberania popular, não buscando os edis conhecimento técnico para o desempenho de um mandato digno e decente.

Ocorre que em São Paulo do Potengi não é percebida, podemos concluir, a devida preocupação com as verdadeiras demandas sociais e interesses da coletividade, havendo grande omissão de parte daqueles que são detentores da função tão cara e tão nobre de representar o povo, de maneira que os anseios do povo não são transformados e correspondidos pelo respectivo elemento normativo.

Por não corresponderem, no exercício do mandato, à necessidade da população, com base no que será analisado *a posteriori* - algo que há muito se protraí no tempo, conforme cada legislatura - depreende-se há vereadores que não se inteiram a respeito do que se passa em São Paulo do Potengi, pois como a sociedade é muito dinâmica, não há como não surgirem de forma frequente novas demandas sociais que precisem assim ser satisfeitas e amparadas pelo resguardo da lei.

O pacto realizado entre o povo e o detentor do mandato eletivo não tem sido, assim, cumprido idoneamente e de forma honesta, de sorte a grande maioria da população nem imagina o que se opera no seio de sua Casa Legislativa, ou melhor, o que não se opera, pois seus mandatários simplesmente não têm realizado seu trabalho, sem que nada venha a ser feito quanto a isso, conquistando ainda a possibilidade de se perpetuarem no poder, como infelizmente tem sucedido.

O fenômeno político observado no Município de São Paulo do Potengi repete-se em centenas de Municípios Brasil afora, nos quais o desenvolvimento e o grau de instrução política da população ainda são muito baixos.

Outrossim, como é mínimo o trabalho de um vereador em São Paulo do Potengi, levada em consideração a baixa atividade legiferante e praticamente inexistente a atividade fiscalizatória, juntando ao fato de o subsídio mensal ser bem significativo, muitos são os que têm interesse de participação no pleito eleitoral na qualidade de candidatos. Estes não veem como necessário o conhecimento elementar que deve haver para que um legislador cumpra um mandato capaz de beneficiar a população e o Município.

Há ainda uma recondução contínua, por meio de cada pleito eleitoral, de muitos dos legisladores municipais improdutivos, na forma de um círculo vicioso, o que faz com que o Município acabe sob as algemas de um caos jurídico no Poder Legislativo.

A análise crítica desenvolvida neste texto toma por base, acima de tudo, a falta de preparo técnico, percebido também à luz do baixo grau de instrução de parte dos vereadores e sua atividade legiferante precária, no que toca aos projetos propostos por iniciativa parlamentar, podendo-se crer da primeira premissa segue-se a outra.

4.1 A atividade legiferante precária

A princípio, importa afirmar nos propomos a analisar de forma quantitativa a produção normativa da Câmara de Vereadores de São Paulo do Potengi, nas legislaturas compreendidas entre os anos de 2009 a 2012 e de 2013 a 2016, no tocante às proposições de iniciativa parlamentar. Contudo, oficialmente, somente nos foram apresentados os projetos de leis referentes ao ano de 2016, embora tenhamos conseguido por meio de um vereador que atuou nas legislaturas supramencionadas, as propostas de leis apresentadas por iniciativa da Casa nos anos de 2010 e 2011.

Neste diapasão, afirme-se a atuação legiferante da Casa foi bastante precária e teoricamente insuficiente ao atendimento das demandas sociais do Município, levando em consideração o dinamismo presente em qualquer sociedade, o qual exige uma produção normativa sempre atualizada, a fim de corresponder por meio do elemento normativo às situações de fato vivenciadas nas mais diferentes esferas da vida dos munícipes.

Destaque-se boa parte dos vereadores sequer apresentaram projetos de leis nos anos da análise das proposições de iniciativa da Casa, alguns deles não levando uma só proposta para debate e votação, certamente por não estarem a par das demandas do Município, deixando de cumprir assim suas respectivas atribuições enquanto representantes do povo.

Pelo que será exposto a seguir, apesar da total legitimidade para tanto, parte da Câmara de Vereadores tem se omitido à propositura de projetos de leis dos quais constem conteúdos de interesse local. É evidente que o Município carece de normas gerais e abstratas aptas a regular as mais diferentes necessidades que se apresentam no cotidiano em constante transformação, mas a apresentação dessas propostas não foi nem tem sido feita por parte de membros do Poder estatal dotado pela Constituição Federal da função de propor, debater e votar projetos, no curso de sua atividade típica de legisferar.

Pelo acesso ao acervo jurídico do ex-vereador Erivan Alves Farias, que atuou nas legislaturas compreendidas entre os anos de 2009 a 2012 e de 2013 a 2016, tivemos acesso aos projetos de leis e estes convertidos em leis, de iniciativa parlamentar, nos anos de 2010 e 2011, cujas ementas passaremos a transcrever:

- (i) Lei nº 735/2010 – “Autoriza o Poder Executivo a participar de consórcio intermunicipal e dá outras providências”;
- (ii) Lei nº 743/2010 – “Cria o Conselho Municipal do Orçamento Participativo e dá outras providências”;
- (iii) Lei 749/2010 – “Denomina Terminal Rodoviário ‘José Alves da Silva’ que especifica e dá outras providências”;
- (iv) Lei 750/2010 – “Cria o Programa ‘Município Cidadã’, destinado à prorrogação de licença-maternidade, autorizada pela Lei 11.770 de 09 de setembro de 2008, artigo 2º”;
- (v) Lei 771/2011 – “Dispõe sobre a constituição do serviço de inspeção municipal e dá outras providências”;
- (vi) Lei nº 772/2011 – “Disciplina o transporte escolar no Município de São Paulo do Potengi e dá outras providências”;
- (vii) Lei Complementar 765/2011 – “Dispõe sobre a criação e incorporação de cargos públicos de Agente Comunitário de Saúde e de Agente de Combate às Endemias através do método legal de aproveitamento com base nos parágrafos, 4º, 5º e 6º do art. 198 da Constituição Federal vigente e dá outras providências”. (FARIAS, 2010; 2011, ARQUIVO PESSOAL LEGISLATIVO, s/p).

Isso posto, segundo o que nos apresentou ex-vereador Erivan Alves Farias, totalizam o número de quatro as proposições de iniciativa da Câmara apresentadas no ano de 2010 e somam o número de três os projetos de leis apresentados pelos membros do Legislativo local no ano de 2011. Considere-se o Parlamento, à época, era formado por nove vereadores. Assim, daria

uma média de apenas um projeto de lei sendo proposto a cada 3,4 meses, tomando como investigação o período de dois anos.

Com a visitação, *in loco*, à sede da Câmara de Vereadores de São Paulo do Potengi, no dia 19 de outubro de 2017, para investigação de sua produção normativa no tocante aos projetos de leis propostos por seus membros, quanto às legislaturas que nos propomos a analisar, só foram encontrados nos arquivos projetos de leis referentes ao ano de 2016, conforme as buscas realizadas e as cópias dos projetos passados a nós pelo secretário legislativo, o que tornou impossível a pretensão inicial deste trabalho, de analisar os projetos de iniciativa da Casa durante as legislaturas de 2009 a 2012 e de 2013 a 2016.

No ano de 2016, a produção normativa de iniciativa da Casa resultou oito proposições, tendo nós a compreensão desse montante a partir de um entendimento lógico, pois os projetos de leis disponibilizados estão com números que vão do 002/2016 ao 007/2016, tendo ainda dois projetos distintos idêntico número, configurando um pequeno erro formal devido à má técnica legislativa.

Constatou-se todos os projetos de leis de iniciativa dos membros da Câmara, durante o ano de 2016, os quais foram disponibilizados, foram votados e aprovados pela unanimidade da Casa, sendo as propostas as que passo a expor, conforme os termos de suas respectivas ementas:

- (i) Projeto de Lei nº 001/XX – Este projeto não foi disponibilizado pelo secretário legislativo durante a pesquisa;
- (ii) Projeto de Lei nº 002/2016 – “Dispõe sobre o estudo prévio de impacto de vizinhança e dá outras providências”;
- (iii) Projeto de lei nº 003/2016 – Este projeto não foi disponibilizado pelo secretário legislativo durante a pesquisa;
- (iv) Projeto de lei nº 004/2016 – “Fixa os subsídios do Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais do Município de São Paulo do Potengi/RN e dá outras providências”;
- (v) Projeto de lei nº 005/2016 – “Fixa os subsídios dos Vereadores e Presidente do Poder Legislativo do Município de São Paulo do Potengi/RN e dá outras providências”;
- (vi) Projeto de lei nº 005/2016 – “Institui a Semana Municipal Evangélica em comemoração ao Dia do Evangélico”;
- (vii) Projeto de lei nº 006/2016 – “Altera parte final do disposto no artigo 1º da lei nº 922/2016, que fixou os subsídios dos Vereadores e Presidente do Poder Legislativo do Município de São Paulo do Potengi/RN e dá outras providências”;
- (viii) Projeto de Lei nº 007/2016 – “Adota o Diário Oficial das Câmaras Municipais do Estado do Rio Grande do Norte, instituído e administrado pela FECAMRN, como meio oficial de comunicação dos atos normativos e administrativos da Câmara Municipal de São Paulo do Potengi-RN”. (SÃO PAULO DO POTENGI/RN, ARQUIVO LEGISTALITIVO, CONSULTADO EM 2017, s/p).

Pelo que se depreende das ementas transcritas acima, três delas são de projetos de leis que tratam sobre subsídios aos quais haveriam de fazer jus os ocupantes de cargos políticos no âmbito do Município e uma delas trata de algo que só diz respeito à administração interna da Câmara Municipal e da publicidade de seus atos, não tendo, dessa forma, havido muitas propostas de relevante valor social, político, econômico ou jurídico na esfera do Município naquele ano, em benefício dos munícipes. Considere-se ainda a Câmara durante a legislatura de 2013 a 2016 já era formada por onze membros.

4.2 O perfil dos Vereadores

A Câmara de Vereadores de São Paulo do Potengi não dispõe das fichas funcionais dos seus membros, nem dos que o foram nas legislaturas de 2009 a 2012 e de 2013 a 2016, nem tampouco, até a data da pesquisa, das fichas funcionais dos atuais edis, de sorte para poder descrever o mínimo do perfil dos parlamentares locais, foram buscadas informações na plataforma eletrônica do Tribunal Superior Eleitoral, referentes aos pleitos eleitorais de 2008 e de 2012, estando disponibilizados na plataforma os dados fornecidos pelos candidatos pela ocasião do registro de suas respectivas candidaturas para a concorrência nos pleitos. Desta feita, descreveremos o grau de escolaridade e a ocupação dos vereadores eleitos para as legislaturas sobreditas, algo que, à luz da nossa concepção, tem suas implicações no desempenho da atividade legiferante desenvolvida por eles, citando também o ano de nascimento dos parlamentares.

Assim, para a legislatura de 2009 a 2012 foram eleitos os seguintes candidatos, os quais passaram à condição de membros do Poder Legislativo municipal:

- (i) Domingos Sávio Dias Campos – nascido em 1961; autodeclarado agricultor; com Ensino Superior incompleto;
- (ii) Erivan Alves Farias – nascido em 1964; autodeclarado bancário e economiário; Ensino Médio completo;
- (iii) Francisco de Assis Araújo – nascido em 1964; autodeclarado comerciante; Ensino Médio incompleto;
- (iv) Francisco Tiago Silva Dantas – nascido em 1981; autodeclarado comerciante; Ensino Fundamental incompleto;
- (v) Getúlio Barbosa Antunes – nascido em 1951; autodeclarado comerciante; Ensino Fundamental incompleto;

(vi) João Cabral de Lira – nascido em 1964; autodeclarado agricultor; Ensino Médio completo;

(vii) Maria Joyce Kaynara de Macêdo – nascida em 1987; autodeclarada estudante/estagiária; Ensino Superior incompleto;

(viii) Maria Nericivan de Araújo Castro Meira – nascida em 1951; ocupação não especificada; Ensino Médio completo;

(ix) Francisco José de Lima – nascido em 1949; ocupação não especificada; Ensino Fundamental incompleto.

Já para a legislatura compreendida entre os anos de 2013 e 2016, foram eleitos ou reeleitos os seguintes candidatos, os quais adquiriram ou readquiriram a condição de vereadores:

(i) Francisco José de Lima – reeleito; nascido em 1949; autodeclarado aposentado; permaneceu com Ensino Fundamental incompleto;

(ii) Allysson Lindálio Marques Guedes – nascido em 1981; autodeclarado técnico em Agronomia e Agrimensura; Ensino Superior completo;

(iii) Domingos Sávio Dias Campos – reeleito; nascido em 1961; vereador, como ocupação declarada; Ensino Superior completo;

(iv) Erios Galvêncio Porto – nascido em 1976; motorista de veículos de transporte coletivo de passageiros; Ensino Fundamental incompleto;

(v) Erivan Alves Farias – reeleito; nascido em 1964; bancário e economiário; Ensino Médio completo;

(vi) Francisco de Assis Araújo – reeleito; nascido em 1964; tendo como ocupação declarada vereador; Ensino Médio completo;

(vii) Getúlio Barbosa Antunes – reeleito; nascido em 1952; comerciante; Ensino Fundamental completo;

(viii) João Cabral de Lira – reeleito, nascido em 1964; tendo como ocupação declarada a função de vereador; Ensino Médio completo;

(ix) Marli de Fátima Dias de Lima – nascida em 1959; servidora pública estadual; Ensino Fundamental incompleto;

(x) Neilson Rodrigues de Azevedo – nascido em 1970; técnico em Agronomia e Agrimensura; Ensino Médio completo;

(xi) Luiz Marques Filho – nascido em 1959; comerciante; Ensino Fundamental incompleto.

Não há se negar o baixo grau de instrução de parte dos vereadores, inclusive se for admitida a premissa de que apenas tendo concluído o Ensino Médio não existe, teoricamente,

plena capacidade no que tange ao grau de instrução formal para uma excelente atividade legislante. E leve-se ainda em consideração o fato de alguns edis não terem nem mesmo o Ensino Fundamental concluído, passando de uma legislatura à outra nesta condição, o que afeta diretamente à produtividade e qualidade da produção normativa, inclusive de iniciativa parlamentar.

4.3 Alguns requisitos para uma boa atividade legislante a nível municipal

A atividade desenvolvida pelo Poder Legislativo constitui-se como atividade técnica e intelectual. Para tanto, faz-se necessário que o vereador conheça e saiba operar a legislação existente e que diz respeito à sua função e faça uso aptamente das ferramentas jurídicas postas à disposição de seu mandato, sob a pena de comprometer a finalidade e a essência dele, comprometendo assim o bem-estar social e o melhor rumo à população sobre a qual foi estabelecido.

Uma boa técnica legislativa depende essencialmente do conhecimento da legislação em vigor. Assim, como uma norma retira fundamento de validade de outra norma, indispensável é que o legislador esteja familiarizado com textos normativos importantes, como é o caso das Constituições Federal e Estadual e da Lei Orgânica do Município, devendo manejar bem também o Regimento Interno da Casa, estando familiarizado ainda com todo o arcabouço normativo que diz respeito ao Município sobre o qual foi constituído como representante.

A atividade legislante faz nascer o direito objetivo, sendo, portanto, uma atividade de natureza jurídica. Então, mister não olvidar da necessidade de o vereador ter certo conhecimento jurídico, já que é notório que ele vai operar em tal área. Se ele vai produzir leis, deve estar preparado juridicamente para tal atribuição, para não incorrer em vícios formais ou materiais na norma elaborada, de forma a manter a harmonia, a concordância do ordenamento jurídico, já que o legislador tem o poder de inová-lo.

Como compete à Câmara de Vereadores legislar sobre assuntos de interesse local, convém que o vereador seja profundo conhecedor da realidade fática do Município, conhecendo as demandas e os anseios da população, para, assim, poder transformá-los em elemento normativo, por meio de proposições legislativas a serem apresentadas durante o mandato. É preciso que o vereador interaja com todos os setores da sociedade, considerando a atividade legislativa algo que vai além do trabalho do gabinete e do plenário. É preciso que o vereador vá a campo, para poder colher informações relevantes à feitura de projetos de leis que atendam aos clamores

sociais, sendo necessário que ele sinta - e assim entenda - a realidade social, não apenas tomando conhecimento dela pelo relato de terceiros, utilizando a Casa Legislativa também do procedimento de audiências públicas, de maneira a trazer os segmentos sociais para o debate democrático que poderá dar ensejo à construção normativa.

Leis são normas gerais e abstratas que regulam as mais diferentes áreas da vida social. Assim, é necessário que o vereador esteja afeito a tais áreas para as quais ele buscará previsões legais, de maneira que o conhecimento tão somente jurídico poderá ser insuficiente, pelo que estudo e pesquisa são necessários à elaboração normativa, dos quais não há como ser desvinculado certo grau de instrução do ensino formal.

Tendo a atribuição de suplementar a legislação federal e estadual, se o vereador for omissos quanto ao conhecimento de tais disposições de leis no tocante ao interesse do Município, este quem sofrerá verdadeiramente as consequências. Portanto, não há como o legislador fugir do conhecimento do ordenamento jurídico e este não é compreendido de qualquer maneira, mas de forma metódica, científica, do contrário nem existiriam cursos de Direito.

5 CRÍTICA AO MODELO ATUAL E VIOLAÇÃO CONSTITUCIONAL LATENTE

Afirme-se não propor projetos de iniciativa própria em uma Casa Legislativa significa não legislar, pelo menos não em sua completude, e um legislador que não legisla pode ser comparado a um Chefe do Executivo que não administra ou um membro do Poder Judiciário que não julga, configurando a inatividade quanto ao exercício do poder, em uma omissão em face do desrespeito às orientações constitucionais, podendo assim a situação ser traduzida em uma violação constitucional.

É fato que alguns membros da Câmara de Vereadores de São Paulo do Potengi não propõem projetos para debate e apreciação pela Casa, da mesma forma ocorre em muitas outras Câmaras, nos Municípios do mesmo porte, e não o fazem, entre outras razões, porque não foram preparados para isso, não o fazem porque não sabem como fazê-lo.

A soberania popular está afetada pela concretude da situação. O povo não tem exercido o poder do qual emana, por meio de seus representantes, da forma que é para ser, da forma que tem que ser, pois há vereadores que não têm se importado com a função exercida por eles, não transformando assim em leis os anseios e as demandas da população. Assim que o princípio republicano, pelo qual os mandatários deliberam e decidem em nome do povo, está mitigado,

até porque os legisladores não são passíveis de nenhuma responsabilização de qualquer natureza pela omissão na apresentação de proposições normativas, abrindo margem para que se comportem, enquanto ocupantes do cargo, da forma que lhes for mais cômoda. Dessa maneira, vereadores que não cumprem sua função acabam tendo o direito de se perpetuarem no poder, gerando dessa forma uma continuidade do vício no sistema.

Como pelo princípio federativo o Município está dotado da capacidade de auto-organização e de autolegislação, organizando-se e regendo-se pela sua Lei Orgânica e pelas suas próprias leis, imprescindível a atuação legiferante da Câmara em sua completude para o atendimento desse princípio, pois sendo a lei instrumento de governo no Estado de Direito, como governar sem ela, se o poder público age de acordo com seus ditames?

Pela conceituação de regime político democrático, princípio previsto como fundamental nos termos da Constituição, o exercício do governo é do povo, pelo povo e para o povo, participando assim os indivíduos dos negócios do Estado com fins à efetuação de seu próprio benefício. Tal conceituação não terá sido implementada no plano fático se nossos legítimos representantes, por não atuarem, não estiverem atuando em nome do povo, pelo povo e para o povo, de sorte que o exercício da democracia estará sendo afrontado por vício na representatividade política.

Se o sujeito estiver em pleno gozo dos seus direitos políticos, estando assim também no gozo de sua cidadania passiva, poderá concorrer a um mandato eletivo, podendo tornar-se legislador, devendo ser observado como único requisito relativo ao grau de instrução educacional que seja alfabetizado. Será mesmo que o cidadão que descuidou de sua formação educacional, tendo inclusive dificuldades para a leitura e compreensão de textos, tem reais condições de dominar a parte da ciência jurídica necessária e responsável pelo nascimento das leis?

Os princípios jurídicos, conforme já tratado, são normas jurídicas, com toda a carga de normatividade e aplicabilidade às situações de fato. Dos princípios fundamentais aqui expostos, cotejados em face da atividade legiferante municipal, pode-se dizer que têm sido mitigados quanto à sua aplicação. Como sendo mandados de otimização, aplicados na sua maior extensão possível, buscando-se seu mais alto grau de satisfação jurídica, dentro das possibilidades existentes, como visto supra, em Alexy (2014; 2015), os princípios fundamentais não têm alcançado tal condição normativa, como demonstrado pelo cenário da Câmara de Vereadores de São Paulo do Potengi. Os princípios são normas, portanto, exigem seu devido cumprimento, sob pena de violação ao texto normativo no qual estão previstos e, como estão previstos na Constituição Federal, é a própria Lei Maior do Estado brasileiro que se viola.

Observa-se que o Poder Constituinte Originário não previu a instauração desse quadro negativo quando não estabeleceu maiores requisitos para o exercício da cidadania passiva, concedendo o direito de se alçar à condição de legislador sem maiores requisitos para uma boa atuação legislativa. A observância dessa normatização tem desencadeado a inobservância de outras normas de mesma envergadura jurídica, como é o caso da presença de vício no exercício da soberania popular, nos princípios democrático, republicano e federativo, na previsão do Estado de Direito. Tais princípios deveriam ter melhor e maior aplicabilidade jurídica, o que seria mais proveitoso à população.

Pelo demonstrado, a força normativa da Constituição tem sido mitigada, e dela não se tem obtido a ótima concretização das normas que definem a estrutura do Estado. A força ordenadora e motivadora da vida do Estado, no que diz respeito à Câmara de Vereadores de São Paulo do Potengi, não tem ido ao encontro da excelente concretização, como na descrição de Hesse, feita supra. A capacidade de a Constituição regular e motivar tem encontrado limites nas falhas do sistema, de maneira que, como a vontade de Constituição não tem sido buscada da forma que deveria, sua eficácia não tem atingido o grau devido, desfavorecendo a ordem constitucional vigente.

Outrossim, é inegável há aqueles que adentram ao cenário eleitoral como candidatos visando, na condição de eleitos, o acesso ao significativo valor do subsídio a que faz jus o legislador. Então, não tendo visão política ou aptidão ao exercício da função, anelantes pela compensação financeira instituída por Péricles na Grécia antiga, ascendem e mantêm-se no poder em face de estarem sendo remunerados para realizarem uma atividade sobre a qual não há na realidade cobrança, pressão ou mesmo muita responsabilidade, o que gera a inefetividade de nossos representantes, causando violação ao texto constitucional.

Considere-se ainda estão listados na categoria de princípios sensíveis a forma republicana, o sistema representativo e o regime democrático, conforme disposto na Constituição Federal (BRASIL, 1988), cuja violação abre margem para intervenção federal. Se tais princípios receberam tamanha importância dada pelo Constituinte Originário, convém não descuidar-se de seu integral cumprimento, mas o que se percebe é sua violação.

Interessa dizer o processo político-eleitoral é devidamente regulado pelo direito posto, não poderia ser diferente. Assim que as condições para a candidatura, para a elegibilidade de um cidadão em face disputa do pleito eleitoral são predefinidas pela ordem jurídica, de maneira esta que estabelece o grau de instrução no ensino formal que precisa ter o candidato que há de tornar-se membro do Poder Legislativo e, como membro de uma Casa Legislativa, se há a

necessidade jurídica de capacitação, preparo técnico e aperfeiçoamento para o desenvolvimento da atividade legiferante.

5.1 A lacuna na ordem jurídica quanto a dispositivos que obriguem qualificação e preparo técnico

Somente é exigida de um candidato ao cargo de legislador sua devida alfabetização, no tocante à educação formal, porque a Constituição Federal (BRASIL, 1988) não previu de forma distinta, abrindo mão o Constituinte Originário de requisitos que poderiam - ou deveriam - ser observados para que o cidadão ascendesse ao cargo de mandatário do Poder Legislativo. Importa dizer que é difícil conceber a ideia de que o cidadão simplesmente alfabetizado tenha toda a técnica legislativa necessária ao bom exercício da função de inovar o ordenamento jurídico.

Traga-se à baila o caso da ascensão do sujeito ao cargo de magistrado. Para tornar-se juiz é necessário (i) o curso de bacharelado em Direito, que em condições normais será cursado em no mínimo cinco anos, somado a isso é preciso no mínimo (ii) três anos de atividade jurídica, a qual só pode ser desempenhada pelo sujeito bacharel em Direito, afora (iii) o concurso para ingresso na magistratura, para o qual há que se estudar de forma intensa, e seu (iv) respectivo curso preparatório. Tudo isso o Constituinte Originário preceituou como *conditio sine qua non* àquele que vai aplicar a lei ao caso concreto, enquanto juiz. Mas do legislador, que vai elaborar a lei que será aplicada pelo magistrado só se exige que seja alfabetizado.

Assim, além da possibilidade de o cidadão tornar-se legislador sem que lhe seja exigida pelo ordenamento jurídico qualquer aptidão a ser adquirida pela educação formal, com exceção de sua simples alfabetização, depois de eleito o ordenamento normativo não prevê que o legislador, simplesmente alfabetizado, passe por qualquer preparo técnico ou capacitação para o exercício da função, como ocorre com os membros do Poder Judiciário, apesar de toda carga de conhecimento jurídico já adquirido e que lhe garantiram a condição de magistrado.

É elementar para toda profissão que se desenvolva de forma intelectual haja a necessidade de um curso de formação específico em sua área. Para poder lecionar aos seus alunos, um professor, com nível médio, precisará graduar-se em determinada área de ensino. Não é diferente para o farmacêutico ou bioquímico, que poderão criar a formulação de um medicamento, para a nutricionista que elaborará uma dieta, de sorte é inevitável se conhecer de forma metódica a ciência que será praticada profissionalmente, isso em qualquer área do saber. Soa, portanto,

como absurdo o legislador praticar a ciência jurídica, inovando o ordenamento, interferindo e intervindo na vida de todo cidadão, já que todo cidadão está submetido ao império da lei, sem o direito posto exigir o mínimo de conhecimento quanto aos elementos que são necessários ao desempenho do mandato, enquanto operador do direito.

5.2 A necessidade de pensar em novos caminhos para o problema

É preciso se considere que problemas não devem ser mantidos, mas solucionados, seja o problema da natureza que for, ele precisa deixar de existir para deixar de incomodar, de trazer prejuízo.

O problema exposto neste trabalho, conforme verificado da atividade legiferante da Câmara de Vereadores de São Paulo do Potengi, volta-se a dizer, que está configurado em centenas de outras Câmaras em Municípios do mesmo porte, é um problema instaurado pela lacuna no ordenamento, portanto um problema jurídico, assim que deve ser sanado pelo direito.

Realizando-se pela técnica do sopesamento, da ponderação, pondo-se de um lado da balança o princípio da cidadania, da forma que está posto, por meio do qual o sujeito simplesmente alfabetizado poderá ascender ao cargo de legislador e do outro lado da balança princípios como o democrático, o republicano, a soberania popular, o federativo, o Estado de Direito, tem tido mais peso o primeiro princípio, em detrimento do não cumprimento integral de todos os outros, como vem sendo percebido há muito tempo. Tal é a realidade vivenciada no Brasil. Já passou da hora de o direito dar uma resposta para tal situação. É hora de se pensar em uma saída, pois o problema não é aparente, é visível, sério e comprometedor.

Uma resposta para tal problemática pode estar contida nos elementos que compõem o princípio republicano, pois segundo esta norma, os ocupantes de cargos políticos devem responder por seus atos. Assim, nossos legisladores deveriam responder pela falta dos atos que devem ser empreendidos por eles durante o exercício do mandato. Se um vereador não se interessa pela propositura de projetos de leis, se não tem iniciativa para isso, não estará cumprindo sua função legiferante, pelo menos não integralmente, pelo que deveria ser responsabilizado por tamanha omissão, já que não foi eleito para isso, devendo ser considerada legítima até mesmo a retirada do mandato por inefetividade na atuação, isto é, verificada sua incompetência, deveria haver a aplicação de um instituto como o *recall*, que há muito poderia estar previsto na ordem jurídica vigente.

Já passou da hora também de o princípio da administração pública da eficiência, previsto no artigo 37, *caput*, da Constituição não encontrar aplicabilidade na atividade empreendida pelas Casas Legislativas. O princípio deveria ser regulamentado de forma específica para a atividade desenvolvida pelos legisladores, no sentido de haver a imposição de aferição da eficiência, a ser mensurada pela produtividade e qualidade da produção normativa, com fins de continuidade no exercício do mandato.

Outra saída que seria interessante, para pelo menos amenizar o problema, seria o oferecimento de uma capacitação, de um treinamento técnico acerca de como realizar a atividade legiferante no âmbito dos Municípios, algo que poderia ser pensado e disponibilizado pela Federação das Câmaras e exigido como forma de manutenção no cargo de vereador.

Enxerga-se como outra solução e como forma de a ascensão ao cargo de legislador ser mais levada a sério a exigência de um grau de instrução escolar mais alto para a ocupação do cargo, além de um curso próprio e específico sobre como desenvolver as atribuições do cargo, inclusive sobre como realizar a atividade legiferante no âmbito dos Municípios, para que somente assim o cidadão tivesse o direito de concorrer no pleito eleitoral, já que talvez fosse muito exigir a graduação em Direito para que o sujeito pudesse candidatar-se a ao cargo de vereador. É verdade que o exposto supra mitigaria muito o princípio da cidadania, especialmente a cidadania passiva, porém, outros princípios fundamentais seriam mais bem implementados no plano fático, alcançando a Constituição uma melhor força normativa, encontrando tais princípios maior grau de aplicabilidade.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pode-se afirmar determinados progressos, como o social e o econômico, por exemplo, dependem também de condicionamentos jurídicos consubstanciados nas nossas normatizações. Então, um caminho viável que possibilite uma boa perspectiva de futuro e crescimento passa pela atuação de nossos agentes políticos, portanto, passa pela participação dos nossos legisladores.

Em localidades sem essa consciência política presente na população, cidadãos têm ascendido à vereança sem que tenham o mínimo preparo para empreenderem uma atividade legislativa da qual possa resultar leis que proporcionem melhorias no âmbito do Município. A pobreza da população, a falta de comprometimento e interesse desta pela verdadeira política, o baixo grau de instrução de boa parte dos munícipes são fatores que facilitam muito a corrupção eleitoral - expediente que muitos candidatos lançam mão para chegarem ao poder.

E depois que chegam, em razão da forma que o fazem, não importam-se com o bom exercício de um mandato legítimo, que realmente honre seus eleitores, já que, para os mandatários eleitos de forma indevida, não haverá a necessidade de se trabalhar em prol da população, pois estarão convictos de que o dever para com o Município já fora cumprido, por meio da barganha eleitoral com o seu povo. Assim também é que legisladores não buscarão a edição leis por iniciativa própria, não penetrarão nos grupos sociais nem irão aos recônditos do território do Município buscando o que possam fazer pela população, enquanto no exercício do mandato. Serão omissos também pela falta de preparo técnico para exercerem a função política, um dos temas centrais deste trabalho, não tendo a habilidade necessária conforme uma boa técnica legislativa em face da necessidade de produção normativa, já que o direito posto não exige isso, já que a população, desprovida de consciência política, também não o faz.

O direito tem que dar um basta nesse cenário e levar-nos por um novo caminho. Um caminho que corresponda à vontade de Constituição, com a máxima efetivação dos princípios jurídicos que ordenam a estrutura do Estado, já que são normas de direito positivo e, nessa qualidade, exigem cumprimento, clamam pela máxima efetividade, devendo ser aplicados em sua maior extensão possível, o oposto do quadro apresentado neste trabalho.

Ao mensurar a atividade legiferante no âmbito da Câmara de Vereadores de São Paulo do Potengi pelas propostas de iniciativa da Casa, ficou demonstrado que nem todos os membros do Poder Legislativo local legislam e os que o fazem, fazem-no de forma um tanto quanto precária, com uma produtividade que pode ser melhorada, conforme observado.

O modelo para uma boa atividade legiferante, acima de tudo, não pode ser diferente daquele que realmente evidencie a transformação dos anseios e das necessidades da coletividade em normas gerais e abstratas, pois somente assim será concretizada a legitimidade da representação política prevista constitucionalmente. Para tanto, é preciso que nossos legisladores atuem e, para isso, eles precisam saber como, precisam estar preparados, para bem operarem o direito, sendo ainda responsabilizados quando não atuarem de forma satisfatória, de maneira que sejam protegidos os princípios constitucionais fundamentais que estruturam o Estado brasileiro e que intrinsecamente estão vinculados à atividade legislativa.

REFERÊNCIAS

- ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 25. ed. Rio de Janeiro: Forense. São Paulo: Método, 2017.
- ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.
- ARISTÓTELES. **A Política**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002.
- AZEVEDO, Aluísio. **História de São Paulo do Potengi**. Natal: CERN, 1983.
- BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: Os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.
- _____. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: Os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.
- BÍBLIA DE ESTUDO PENTECOSTAL**. Rio de Janeiro: CPAD, 1995.
- BIBLIOTECA VIRTUAL DE DIREITOS HUMANOS DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. **Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão**, [1789]. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-à-criação-da-Sociedade-das-Nações-até-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html>>. Acesso em 25 de novembro de 2017.
- BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 21. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.
- BRASIL, Constituição (1824). **Constituição Política do Império do Brasil**. Rio de Janeiro: Secretaria de Estado dos Negócios do Império do Brasil, 1824.
- _____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.
- BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.
- CASTRO, Flávia Lages de. **História do Direito Geral e Brasil**. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.
- CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Constitucional**. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2009.
- _____. **Curso de Direito Constitucional**. 10. ed. Salvador: JusPodivm, 2016.
- FARIAS, Erivan Alves. **Leis aprovadas nos anos 2010 e 2011**. Câmara Municipal de Vereadores de São Paulo do Potengi/RN. Arquivo Pessoal Legislativo.
- FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

GILISSEN, John. **Introdução Histórica ao Direito**. 7. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2013.

HESSE, Konrad. **A Força Normativa da Constituição**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

LOCKE, John. **Segundo Tratado sobre o Governo Civil**. São Paulo: Edipro, 2014.

MASSON, Nathalia. **Manual de Direito Constitucional**. 5. ed. Salvador: JusPodivm, 2017.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

_____. **Curso de Direito Constitucional**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

NAY, Olivier. **História das Ideias Políticas**. Petrópolis: Vozes, 2007.

NOVELINO, Marcelo. **Manual de Direito Constitucional**. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2013.

Portal do Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <<http://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/municipios/2008/14422/18490/candidatos>>. Acesso em 25 de novembro de 2017.

Portal do Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <<http://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/municipios/2012/1699/18490/candidatos>>. Acesso em 25 de novembro de 2017.

SÃO PAULO DO POTENGI/RN. Lei Orgânica Municipal (1990). **Lei Orgânica Municipal de São Paulo do Potengi**. São Paulo do Potengi: Câmara de Vereadores, 1990.

_____. **Projetos de Lei 2016**. Câmara Municipal de Vereadores de São Paulo do Potengi/RN. Arquivo Legislativo: São Paulo do Potengi/RN, 2017.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 37. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.